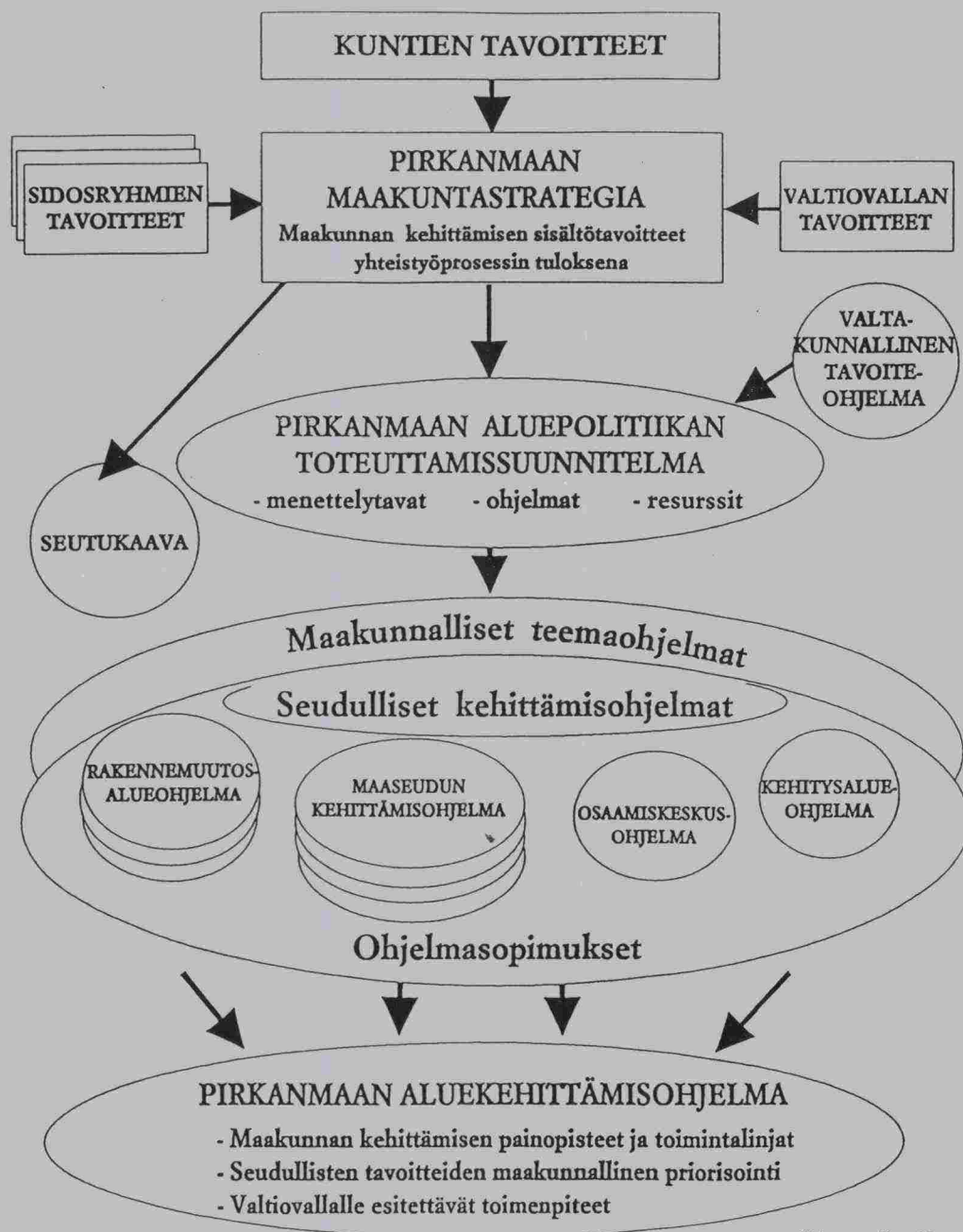


Ympäristön ohjausjärjestelmien muutokset

- tielaitoksen suunnittelu ja päätöksenteko

PIRKANMAAN ALUEELLISEN KEHITTÄMISTYÖN PROSESSI



Tielaitoksen
selvityksiä
41/1994

Helsinki 1994

Kehittämiskeskus

Tielaitos
TIEL/20
J YMPÄRISTÖÄ SÄÄTELEVIEN OHJ
S AUSJÄRJESTELMIEN VAIKUTUKS
04.11.1994 KK 21
Asian tun:36/94/20/TIEL
Ark=KK Säil=10 Tärk=
Liite 1/1

Tielaitoksen selvityksiä
41/1994

Matti Narsakka

Ympäristön ohjausjärjestelmien muutokset

- tielaitoksen suunnittelu ja päätöksenteko

Tielaitos
Kehittämiskeskus

Helsinki 1994

ISSN 0788-3722
ISBN 951-47-9433-8
TIEL 3200250

Painatuskeskus Oy
Helsinki 1994

Julkaisun kustannus ja myynti:
Tielaitos, hallinnon palvelukeskus,
painotuotepalvelut
Telefaksi (90) 1487 2652

Tielaitos

Opastinsilta 12 A
PL 33
00521 HELSINKI
Puh. vaihde (90) 148 721

Narsakka, Matti: Ympäristön ohjausjärjestelmien muutokset - tielaitoksen suunnittelu ja päätöksenteko. [Miljöförvaltningsreformerna och vägverkets projekterings- och beslutsprocess /The impact of changing environmental management structures on road administration design and decision-making]. Tielaitos, kehittämiskeskus. Helsinki 1994. Tielaitoksen selvityksiä 41/1994. 68 s. TIEL 3200250, ISBN 951-47-9433-8, ISSN 0788-3722

Aiheluokka: 01, 05, 10, 30

Asiasanat: hallinto, kaavoitus, tiensuunnittelu, päätöksenteko, yhteistyö, yva

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tutkitaan ympäristön ohjausjärjestelmien muutosten vaikutuksia tielaitoksen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Ohjausjärjestelminä tarkastellaan lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, maankäytön ohjauksen uudistusta, lakia alueiden kehittämisestä sekä ehdotusta ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. Selvityksessä on kolme tarkastelunäkökulmaa: suunnittelu- ja viranomaisyhteistyön järjestäminen, suunnittelun laatu sekä osallistumisen organisointi.

Avoin ja joustava yhteistyö on edelleen ehtona kokonaisnäkökulman hahmottamiselle tiensuunnittelussa. Ongelmakokonaisuuksien hahmottaminen ei ole mahdollista ilman laaja-alaista, monitieteistä suunnitteluotetta.

Ympäristön uusiin ohjausjärjestelmiin on sisäänrakennettuna tavoitteena avoin ja vuorovaikutukseen pyrkivä suunnittelu- ja hallintokulttuuri. Tähän liittyen tielaitoksen suunnittelun ja yhteistyön järjestämisestä esitetään konkreettisia kehittämis ehdotuksia.

Nyckelord: förvaltning, planläggning, vägprojektering, beslut, samarbete, mkb

Sammanfattning

Flera reformer har gjorts eller planeras i Finlands miljöförvaltning. Denna utredning behandlar reformernas inverkan på vägverkets projekterings- och beslutsprocess. De reformer som tas upp är lagen om miljökonsekvensbedömning, förnyelsen av markanvändningsstyrningen, lagen om regional utveckling och förslaget till miljöförvaltningslag. Tre aspekter granskas: samarbetet i projekteringen och mellan myndigheterna, projekteringskvalitet och medborgarsamverkan.

Öppet och flexibelt samarbete är fortsättningsvis grundförutsättningen för att i vägprojekteringen nå en tillräckligt bred helhetssyn. Helhetssynen, och samverkan mellan många olika fack och vetenskaper, är åter en förutsättning för fungerande problemlösningar.

Ett mål för de nya miljöförvaltningssystemen är en öppen, interaktiv planerings- och samarbetskultur i förvaltningen. Utredningen ger konkreta förslag för hur man kunde ordna vägverkets projektering och samarbete i detta avseende.

Key words: administration, urbanplanning, road design, decision-making, cooperation, eia

Abstract

Several reforms of the Finnish environmental management structure have been proposed or implemented. This study considers the impact of these reforms on Road Administration design and decision-making. The reforms studied are the law on environmental impact assessment, proposals to renew land use administration, the law on regional development and the proposed law on environmental administration. Three aspects are taken up: cooperation in design and in administration, design quality and public involvement.

Open and flexible cooperation is a necessary precondition for achieving a sufficiently wide perspective in road design. This perspective, and interaction between several professions and sciences, is necessary to reach functional solutions of complex problems.

A culture of open, interactive design and cooperation is one of the goals set for the new environmental management structures. The study presents practical proposals for how Road Administration design and cooperation could be developed in this respect.

Esipuhe

Maamme ympäristön kehityksen ohjaus on näinä vuosina erittäin voimakkaiden muutosten kohteena. Lait uusitaan, hallinnot organisoidaan uudelleen ja syntyy aivan uusia suunnittelujärjestelmiä.

Tielaitoksen omaa suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää kehitettäessä tavoitteena on ollut läheinen vuorovaikutus ympäristön muiden ohjausjärjestelmien kanssa. Tiensuunnittelun kytkemiseksi muuhun yhdyskuntasuunnitteluun otettiin käyttöön vaiheittainen prosessi. Mitä paremmin tiensuunnittelun ja muun yhdyskuntasuunnittelun kytkentä toimii, sitä enemmän muutokset toisessa vaikuttavat toiseen.

Tielaitoksen strategisen tutkimus- ja kehittämisprojektin "Liikenne ja maankäyttö" yhtenä tavoitteena on lisätä keskinäistä vuorovaikutusta maankäytön suunnittelijoiden ja liikennesuunnittelijoiden kesken. Uudistukset muokkaavat tätä vuorovaikutusta olennaisella tavalla, ja siksi projektin puitteissa käynnistettiin ympäristön ohjausjärjestelmien muutosten vaikutusten selvitys.

MMyo Matti Narsakka tarkastelee tässä julkaisussa keskeisiä muutoksia ja niistä johtuvia tielaitoksen toiminnan kehittämistarpeita. Tarkastelu on alustava. Eräät muutokset ovat vasta valmisteilla, ja valmistelu on osin ollut hyvin ristiriitaista. Kokonaisuutta on erittäin vaikea hahmottaa. Voi kulua pari vuotta, ennen kuin toimintamallit selkiintyvät. Tämän julkaisun ehdotuksetkin on syytä nähdä mahdollisten mallien hakemisena.

Liikenne ja maankäyttö -projektissa aihetta tullaan tarkastelemaan edelleen. Malleja ja ehdotuksia täsmennetään ja testataan sitä mukaa, kun uudistukset löytävät hahmonsaa.

Matti Narsakan työtä ovat tukeneet ohjausjärjestelmän kehittäjät ja toteuttajat, ja tielaitoksen suunnittelijat. Tielaitoksen kehittämisskeskus kiittää heitä panoksestaan ja toivoo, että voimme yhdessä jatkaa ympäristön kestävä kehityksen järjestelmien selvittämistä ja soveltamista vastakin.

Työtä on kehittämisskeskuksessa ohjannut *Anders HH Jansson*. Liikenne ja maankäyttö -projektista vastaa tienpidon suunnittelussa *Ulla Priha*. Raportin on julkaisuksi muokannut *Helena Tulemo*.

Helsingissä syyskuussa 1994

Tielaitos
Kehittämisskeskus

Sisältö

TIIVISTELMÄ	3
ESIPUHE	5
SISÄLTÖ	6
1 YMPÄRISTÖN OHJAUSJÄRJESTELMÄT UUDISTUVAT	7
1.1 Maankäytön ohjauksen uudistus	7
1.2 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä	11
1.3 Esitys ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi	12
1.4 Laki alueiden kehittämisestä	12
2 UUDISTUSTEN VAIKUTUKSET YMPÄRISTÖHALLINTOON	13
2.1 Ympäristöministeriö	15
2.2 Alueelliset ympäristökeskukset ja Suomen ympäristö- keskus	15
2.3 Maakunnan liitot	19
3 TIELAITOKSEN SUUNNITTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO	23
4 UUDISTUKSET JA YHTEISTYÖ TIENSUUNNITTELUSSA	29
4.1 Lainsäädännön asettamat lähtökohdat	29
4.1.1 Nykyiset säädökset	29
4.1.2 Maankäytön ohjauksen uudistus	30
4.1.3 Alueiden kehittämislaki	31
4.1.4 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä	32
4.1.5 Ympäristöhallinnon muutos ja säädökset	35
4.2 Käytännön suunnittelun näkökulma	36
4.2.1 Tiensuunnittelu ja kaavoitus	36
4.2.2 Tielaitos ja aluekehittämismääräykset	39
4.2.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettely	40
5 TARKASTELU-ULOTTUVUUDET	43
6 KEHITTÄMISEHDOTUKSET	45
6.1 Alueiden kehittäminen	45
6.2 Maankäytön ohjaus	48
6.3 Hallinnon uudistuminen	51
6.4 Ympäristövaikutusten arviointi	54
7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	61
LÄHTEET	64

1 YMPÄRISTÖN OHJAUSJÄRJESTELMÄT UUDISTUVAT

Tiensuunnittelu ja sen toimintaympäristö muuttuvat. Tielaitoksessa on otettu käyttöön vaiheittainen suunnittelujärjestelmä päätöksentekoprosesseineen. Tarkoituksena on saada tiensuunnittelu paremmin vastaamaan yhteiskunnallisia, suunnittelulle asetettuja yleisiä tavoitteita ja pelisääntöjä. Eräänä keskeisenä tavoitteena on sovittaa tiensuunnittelu ja maankäytön suunnittelu keskenään. Suunnittelukäytännön on pystyttävä huomioimaan toimintaympäristön muutokset - siksi tielaitoksen on ajoissa kartoitettava keskeisten muutosten vaikutukset ja tarvittaessa kehitettävä suunnitteluprosessiaan paremmin uudistuksia vastaavaksi.

Ympäristön ohjausjärjestelmien uudistukseen liittyvät seuraavat kokonaisuudet:

- maankäytön ohjauksen uudistaminen (YM:n työryhmän mietintö 31.3.1993 ja siihen myöhemmin esitetyt muutokset)
- laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994 ja asetus 25.8.1994
- hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi (YM:n ehdotus 17.5.1994) sekä
- laki alueiden kehittämisestä 10.12.1993.

Kaavoitusjärjestelmän muutosten vaikutuksista rantarakentaminen ja sen säätely rajataan tutkimuksen ulkopuolelle, johtuen järjestelmän vähäisestä merkityksestä tiensuunnittelun kannalta.

Tämän selvityksen tarkoituksena on:

- Selvittää miten uudistukset vaikuttavat tiensuunnitteluun.
- Kartoittaa tiensuunnittelun muutostarpeita sekä esittää ehdotuksia siitä, miten tiensuunnittelun ja uudistuksien kytkentä saataisiin toimivaksi.
- Määrittää millaisia vaatimuksia osallistumiselle tulisi asettaa.

1.1 Maankäytön ohjauksen uudistus

Uudistuksessa halutaan korostaa kestävä kehityksen periaatteiden merkitystä maankäytön suunnittelun ohjaajana. Maankäytön suunnittelun vaikutukset ulottuvat laajalle. Niitä tulisi tarkastella sekä alueellisella, kansallisella että joissain tapauksissa jopa globaalilla tasolla. Arviointi halutaan laajentaa koskemaan myös ympäristö-, taloudellisia sekä kulttuuri- ja sosiaalisia vaikutuksia /23/. Pää tavoitteena on sektorisuunnittelun tavoitteiden yhteensovittaminen yhdyskuntasuunnittelun kanssa. Kansalaisten, muiden sidosryhmien ja suunnittelijoiden vuorovaikutus on ajankohtaista kaikilla suunnittelun tasoilla.

Uudistuksen keskeisiä tavoitteita ovat /23/:

- Kuntien päätösvallan lisääminen ja valtion ja kuntien tehtäväjaon uudistaminen.
- Maankäytön ohjauksen suhteuttaminen ohjaustarpeeseen ja menettelyjen keventäminen.
- Maankäytön suunnitelmallisuuden parantaminen ja poikkeusluparakentamisen määrän vähentäminen.
- Seudullisen suunnittelun kehittäminen ja kuntien yhteistyömahdollisuuksien lisääminen.
- Muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen.
- Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen kaavoituksessa.
- Eri suunnittelumuotojen ja suunnittelutasojen vuorovaikutuksen parantaminen.
- Kansalaisvaikuttamisen edellytysten parantaminen.

Kuntien päätösvallan lisääminen

Maankäytön ratkaisuvalltaa siirretään kuntiin ja valtio keskittyisi valtakunnallisten ja seudullisten maankäyttötavoitteiden toteutumisen valvontaan.

Tärkeiden seudullisten tavoitteiden turvaaminen kunnallisessa päätöksenteossa on jatkossakin tarpeen varmistaa seutukaavoituksessa. Erityisenä painopisteenä on valtakunnallisen alueiden käytön suunnittelun ja sen sisältämien tavoitteiden välittyminen.

Maankäytön ohjauksen menettelyjen keventäminen

Kuntien mahdollisuutta ohjata omaa maankäyttöään tulisi tehostaa kun on kysymys luonnonvarojen ja ympäristön kestävästä kehityksestä, hyvän ja toimivan ympäristön muodostamisesta sekä myös yhdyskuntatalouden kannalta edullisista maankäyttöratkaisuista. Maankäytön ohjauskeinot ovat muuttaneet luonnettaan. Taajamien lievealueilla keinoja pidetään riittämättöminä, toisaalta taas maaseutu- ja kyläalueilla nykyisen menettelyn katsotaan olevan jopa tarpeeton.

Poikkeusluparakentamisen määrän vähentäminen

Yleiskaava voisi tietyissä tilanteissa poistaa poikkeusluvan tarpeen, jolloin poikkeusluparakentamisen toivotaan vähenevän. Tällaisia tilanteita voisivat olla pienten kyläalueiden rakennushankkeet, jotka usein muodostuvat täydentävästä omakotirakentamisesta. Poikkeusluvan tarve ei kuitenkaan poistuisi liike-, teollisuus- tai yleisten rakennusten osalta /10/. Pääasiallinen toimivalta poikkeuslupien käsittelyssä on tarkoitus siirtää kunnille.

Ministeri Rusasen v. 1994 esittämän muistion /31/ mukaisesti ehdotetaan rakennusluvan tai poikkeusluvan hylkäämistapauksessa kunnan kaavoituksen käynnistämistä määräajan kuluessa.

Seudullisen suunnittelun kehittäminen

Seudullisen suunnittelun välityksellä pyritään turvaamaan valtakunnalliset ja seudulliset alueiden käytön tavoitteet, jolloin kuntatason valvontaa voitaisiin entisestään vähentää.

Seutusuunnitteluorganisaatioiden ja kuntien yhteistyömahdollisuuksia on tarkoitus parantaa osa-alueittain laadittavien seutukaavojen avulla. Seutukaavan rinnalle tuodaan myös toinen suunnittelumuoto, seutusuunnitelma.

Muutoksenhakujärjestelmän kehittäminen

Muutoksenhakua koskevien säännösten uudistamisen tavoitteena on saada ne paremmin vastaamaan maankäyttöjärjestelmälle asetettavia vaatimuksia. Muutoksenhakumahdollisuus sinänsä on tarkoitus säilyttää, hyvätkään osallistumismahdollisuudet eivät voi korvata valitusmahdollisuutta. Samalla kaavoituksen sujuvuutta on lisättävä. Valitusoikeutta on voitu käyttää myös kaavoitusta hidastavana menettelytapana.

Jatkossa muutoksenhakuun tulee liittymään jonkinlaatuinen kustannusseuraus. Tämän nähdään korottavan osaltaan myös valituskynnnystä. Uudistuksella ei kuitenkaan pyritä heikentämään yleistä oikeusturvaa.

Ympäristövaikutusten arvioinnin kehittäminen kaavoituksessa

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä tuli voimaan 1.9.1994. Kaavoituksen osalta menettely asettaa suuren painon liikkeellelähtövaiheeseen. Kaavamääräysten rooli tulee muuttumaan toiminnallisempaan suuntaan. Määräyksillä voidaan ennaltaehkäistä ympäristöhaittoja. Poikkeusluvan myöntäminen tiukentuu: YVA-lain alaiselle ei saa myöntää poikkeuslupaa.

Eri suunnittelumuotojen ja -tasojen vuorovaikutus

Yleiskaavan merkitys korostuu edelleen; sen tulee toisaalta tukea detaljikaavoitusta, toisaalta olla tarpeeksi joustava detaljikaavoituksen aikana ilmaantuneiden muutosten huomioon ottamiseen. Kaavoitusviranomaisten ja sektoriviranomaisten välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta korostetaan sekä kaavan laadinnan että arvioinnin aikana.

Kansalaisvaikuttamisen edellytysten parantaminen

Kansalaisten halu vaikuttaa ympäristönsä muutoksiin on kasvanut viime vuosien aikana huomattavasti. Tämä asettaa omat vaatimuksensa kaavoituksesta tiedottamiselle sekä kuulemis- ja osallistumismenettelyjen kehittämiseksi avoimempaan suuntaan.

Seutukaava

Seutukaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa, asemakaavaa sekä rakennus- ja rantakaavaa. Viranomaisten on suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä pyrittävä edistämään seutukaavan toteutumista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta seutukaavan toteutumista.

Seutukaavaa laadittaessa tulee ottaa huomioon alueiden käyttöä koskevat valtakunnalliset tavoitteet /23/:

- kokonaistaloudellinen ja tasapainoinen alue- ja yhdyskuntarakenne,
- ympäristön ja talouden kannalta kestävät liikenteen ja yhdyskuntateknisen huollon valtakunnalliset järjestelyt,
- kansallisten kulttuuri- ja luonnonarvojen vaaliminen sekä
- valtakunnallisesti tärkeiden luonnon virkistyskäyttömahdollisuuksien turvaaminen.

Seutukaavojen laadinnassa on kiinnitettävä huomiota seudun oloista johtuviin erityisiin tarpeisiin. Seutukaavassa on selvitettävä kenen toteutettavaksi kaava ja sen edellyttämät toimenpiteet kuuluvat. Kaavaan voidaan myös sisällyttää aluevarauksia täsmentäviä määräyksiä.

Seutukaavat laaditaan kuntayhtymien eli yleensä maakuntien liittojen toimesta. Maakuntien liitoille kuuluu myös aluekehitysviranomaisen rooli, joka saattaa vaikuttaa seutukaavan painopisteisiin. Seutukaavan hyväksyy kuntayhtymän valtuusto. Hyväksytty seutukaava toimitetaan ympäristöministeriölle tarkastettavaksi.

Yleiskaava

Yleiskaavassa osoitetaan alueen käyttämisen pääpiirteet kunnassa tai sen osassa. Yleiskaava voidaan myös laatia maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella.

Yleiskaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota yhdyskuntarakenteen taloudellisuuteen, olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttöön, rakennetun ympäristön, maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen sekä ympäristöhäiriöiden vähentämiseen. Eri väestöryhmien tarpeet on otettava huomioon, samoin liikenteen sekä energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen on kiinnitettävä huomiota. Yleiskaava on mahdollista laatia myös vaiheittain.

Kunta voi yleiskaavassa määrätä, että kaava on kokonaan tai tietyn alueen osalta ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa (sitova yleiskaava) sekä ryhdyttyessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.

Mikäli rakentamisen ohjaamisen kannalta on tarpeellista, kunta voi yleiskaavassa osoittaa asema- tai rakennuskaavojen lähialueita taaja-asutusalueiksi, vaikka alue ei täyttäisikään taaja-asutuksen edellytyksiä. Taaja-asutusalueella rakennuslupa voidaan myöntää yleiskaavan mukaista välttää pientalorakentamista varten, jos yleiskaavassa niin on määrätty.

1.2 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä (YVA) tarkoitetaan suunnittelu- ja päätöksentekoprosessia, ei siis yksittäisiä vaikutusselvityksiä tai muuta inventointia. YVA voidaan käsittää laajemmin "vaikutusten arvioinniksi", joka tällöin sisältää myös taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen vaikutusten arvioinnin. YVA-menettely on muotoutunut kokemusten kautta lähinnä suunnittelussa ja päätöksenteossa ilmaantuneiden ristiriitojen yhteiskuntapoliittiseksi neuvottelukäytännöksi, johon oleellisena osana liittyvät eri osapuolten vaikuttamismahdollisuus.

Laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä määritellään arviointimenettelyn puitteet. Hankkeista säädetään lain nojalla annettavassa asetuksessa. Päällekkäisen hallinnollisen työn välttämiseksi laki pyritään kytkeään mahdollisimman joustavasti muuhun lainsäädäntöön. Laki sisältää säännökset viranomaisten valmistelemien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten selvittämisestä /5/.

Hankkeen ympäristövaikutukset tulee selvittää mahdollisimman aikaisessa suunnitteluvaiheessa. Ympäristövaikutusten selvittäminen kuuluu hankkeesta vastaavalle. Vaikutuksista laaditaan arviointiselostus, joka tulee ottaa päätöksenteossa huomioon. Arviointimenettelyyn liittyvistä viranomaistehävistä huolehtii yhteysviranomainen.

1.3 Esitys ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöhallinnon uudistus pohjautuu valtioneuvoston periaatepäätökseen 17.6.1993. Päätavoitteena on koota ja keventää nykyisiä voimassaolevia organisaatioita, sekä poistaa päällekkäisyyksiä /41/. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1.3.1995.

Ympäristöhallinto kootaan alueatasolla ympäristöministeriön alaisiksi alueelliseksi ympäristökeskuksiksi. Vesi- ja ympäristöhallituksesta muodostetaan viimeistään vuonna 1995 tutkimus- ja kehittämiskeskus, jolla ei yleensä ole hallinnollisia tehtäviä.

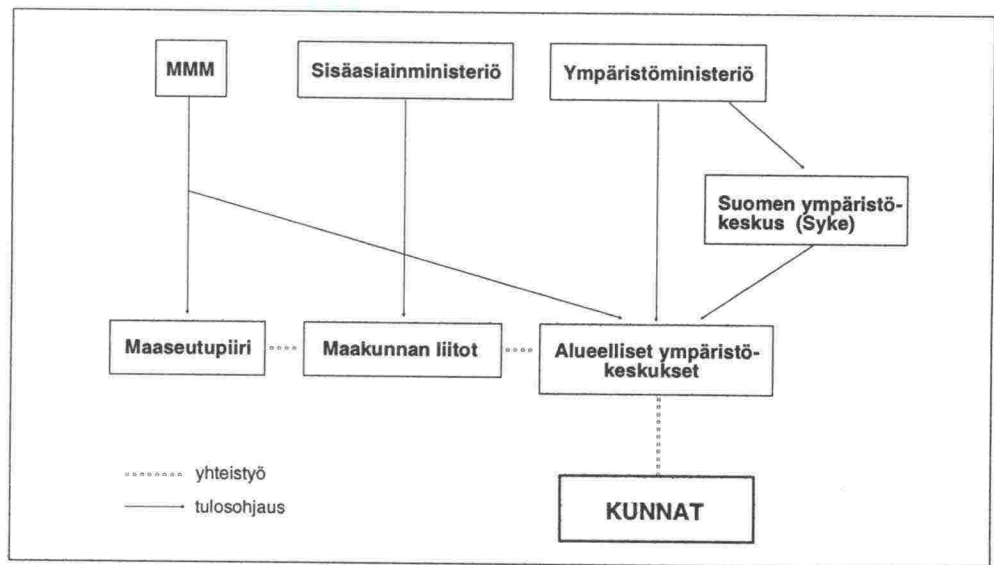
Ministeriöt vastaavat hallinnonalansa strategisesta suunnittelusta, johtamisesta ja päätöksenteosta sekä toimintapolitiikan luomisesta. Tämän lisäksi ministeriöt huolehtivat säädösvalmistelusta, hallinnonalan tulohajauksesta, johtavat toimialansa kansainvälistä yhteistyötä ja antavat sitovat hallinnolliset normit /9/.

1.4 Laki alueiden kehittämisestä

Laissa alueiden kehittämisestä, joka tuli voimaan 1.1.1994, alueiden omaa vastuuta ja toimivaltaa kehittämisessä, suunnittelussa ja päätöksenteossa lisätään. Alueellisen kehittämisen päävastuu siirretään lääninhallituksilta maakunnallisesta edunvalvonnasta huolehtiville kuntayhtymille eli maakunnallisille liitoille /42/. Sellaisella alueella, jolla ei ole maakunnallista liittoa, aluekehitysviranomaisena voi toimia myös lääninhallitus. Maakunnalliset liitot huolehtivat myös seutukaavoituksesta entisten seutukaavaliittojen sulaututtua niihin.

2 UUDISTUSTEN VAIKUTUKSET YMPÄRISTÖHALLINTOON

Ympäristöhallinnon kehittämisen lähtökohtana on kaavoituksen ja muun maankäytön suunnittelun, luonnonsuojelun sekä rakennetun ympäristön suojelun muodostama kokonaisuus, jossa keskinäistä toimintaa tiivistämällä pyritään ympäristöasioiden hoidon tehostamiseen sekä toiminnan taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseen.



Kuva 1: Ympäristöhallinnon tuleva rakenne

Ympäristöministeriössä lisätään valmiuksia etenkin strategiseen johtamiseen, ympäristöpolitiikan valtakunnallisten ja alueellisten tarpeiden yhteensovittamiseen sekä yhteistoiminnan kehittämiseen. Aluehallintoon kohdistuvaa ohjausta on tarkoitus vähentää. Tavoitteena on, että tapauskohtaiset asiat hoidetaan alue- ja paikallisviranomaisten toimesta. Ympäristöministeriölle jäisi hallinnonalan talousarvioesityksen ja toiminta- ja taloussuunnitelman laatiminen, koko hallinnonalaan koskevat keskitetysti hoidettavat henkilöstö- ja yleishallintoasiat, sisäinen tarkastus sekä öljyvahinkojen torjuntatoimen ylin johto ja norminanto /9/.

Ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välistä tehtäväjakoja ja ohjaussuhteita tullaan tarkentamaan. Ympäristöministeriön hallinnonalalle ehdotetaan siirrettäväksi veden hankinta ja viemärointi sekä yleisten vesi-alueiden hallinta ja hoito.

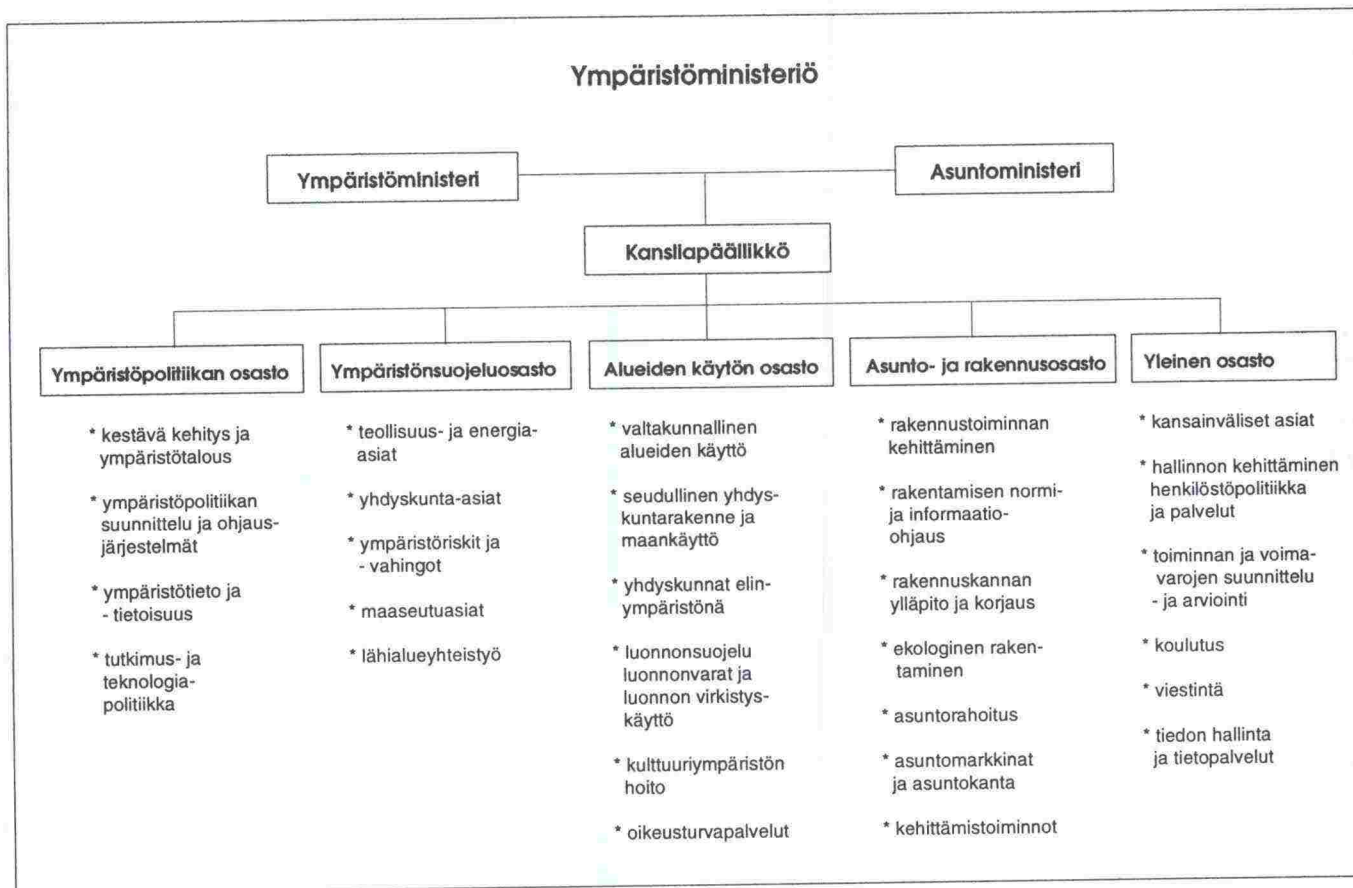
Vesi- ja ympäristöhallitus muuttuu ympäristöalan asiantuntijakeskukseksi eli Suomen ympäristökeskukseksi, jonka pääasialliseksi tehtäväksi tulee tutkimus- ja kehittämistoiminta sekä asiantuntija-avun tarjoaminen. Keskus avustaa aluehallintoa ja ministeriötä näiden tehtävien hoitamisessa. Ympäristöpoliittinen hallinnollinen ohjaus siirtyy ministeriöihin (YM ja MMM). /9/

Alueelliset ympäristökeskukset muodostetaan vesi- ja ympäristöpiireistä sekä lääninhallitusten ympäristönsuojelutoimistoista ja kaavoitus- ja asuntotoimistoista. Keskukset ovat yleishallinnollisesti ympäristöministeriön alaisuudessa, mutta niiden tulosohtauksesta vastaavat sekä ympäristöministeriö että maa- ja metsätalousministeriö.

Seutukaavoituksesta ja alueellisesta kehittämisestä vastaavat *maakunnalliset liitot* hoitavat tehtäviään maakuntansa alueella. Liittojen hallinnollinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle.

Kuntien tuleva asema ympäristöhallinnossa tulee muuttumaan huomattavasti. Alue- ja ympäristöhallinnon muutoksessa valtaa siirretään alaspäin, keskushallinnosta aluehallintoon ja edelleen paikallishallintoon asti. Tämä asettaa uusia vaatimuksia kuntien maankäytön ja muun ympäristön asianmukaiselle hoitamiselle.

Kuntien asema on ristiriitainen; toisaalta uudistukset antavat kunnille vapaammat kädet hoitaa kaavoittamista ja yleistä rakenteellista kehittämistä, toisaalta kuntien heikko taloudellinen tilanne aiheuttaa monissa kunnissa ylitsepääsemättömiä ongelmia jo nykyisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, puhumattakaan uusista tehtävistä ja niiden työmäärästä.



Kuva 2: Ympäristöministeriön organisaatio

2.1 Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö ohjaa ympäristökeskuksia tulohajauksen kautta. Tämä parantaa ministeriön mahdollisuuksia valtakunnallisten ja seudullisten intressien yhteensovittamiseen. Alueiden käyttöä koskevat valtakunnalliset tavoitteet on mainittu rakennuslakiehdotuksessa ja sen mukaisesti kehittämissä tehtäviin voidaan lukea kuuluvaksi myös rakennustoiminnan yleinen kehittäminen elinympäristön laadun ja hyvän rakennustavan turvaamiseksi /23/.

Valtakunnallisten ja seudullisten intressien toteutumisen varmistamiseksi ympäristöministeriölle on varattu oikeus seutukaavojen tarkistukseen. Tarkistusmenettely on tietyin ehdoin mahdollista myös muiden kaavamuotojen osalta. Menettelyn yhteydessä YM kerää asianomaisten ministeriöiden lausunnot intressien toteutumisen tarkistamista varten. Mikäli valtakunnalliset intressit eivät toteudu kaavassa, voidaan kaava palauttaa takaisin valmisteltavaksi näiden kohtien osalta. (Ministeri Rusasen muistion /31/ mukaan ympäristöministeriöllä ei olisi oikeutta ottaa tarkastettavakseen yleiskaavaa tai alemmanasteisia kaavoja.)

Kunnalle voidaan antaa mahdollisuus poiketa yleiskaavassaan seutukaavan mukaisista ratkaisuista. Luvan myöntämisen ehtona tosin on, että rakentaminen ei saa aiheuttaa vaikeuksia seutukaavan toteutumiselle.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä määrittelee ympäristöministeriön tehtäviksi lain täytäntöönpanon yleisen ohjauksen ja seurannan sekä yleispiirteisen kehittämisen. Hanketyypeistä, joihin aina sovelletaan arviointimenettelyä, säädetään asetuksella. Mikäli hanke, jota ei ole mainittu hankeluettelossa, saattaa aiheuttaa lain tarkoittamia merkittäviä ympäristövaikutuksia, päättää ministeriö arviointimenettelyn tarpeellisuudesta. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnissa ympäristöministeriö vastaa YVA-menettelyyn liittyvistä ilmoituksista ja neuvotteluista /5/.

2.2 Alueelliset ympäristökeskukset ja Suomen ympäristökeskus

Kun alueelliset ympäristökeskukset kootaan lääninhallitusten ympäristönsuojelua ja kaavoitusta hoitavista yksiköistä sekä vesi- ja ympäristöpiireistä, muutos tulee olemaan suuri ja yhteensovittaminen vaikeaa. Kustakin lääninhallituksesta tulevan henkilöstön lukumäärä on 15-30 henkilöä ja vesi- ja ympäristöpiiristä 60-150 henkilöä. Tämän lisäksi aikaisempien tehtävien erillaisuus saattaa aiheuttaa vaikeuksia. Aluekeskuksia tulee olemaan 13 ja ne noudattavat pääosin nykyisiä lääninrajoja.

Hallinnonalan tehtävien toimeenpano ja siihen kuuluva suunnittelu ovat pääosin aluehallinnon vastuulla. Ympäristökeskukset tulevat huolehtimaan myös alueensa ympäristöasioiden strategisesta suunnittelusta. Keskukset osallistuvat alueelliseen kehittämissuunnitteluun /9/.



Kuva 3: Esitys ympäristökeskusten aluejaoksi /9/, vertailukohtena tiepiirijako 1994.

Alueellisten ympäristökeskusten tehtävänä on edistää kestävästä kehityksestä, luonnon monimuotoisuuden, toimintakyvyn ja kauneuden säilymistä ja muuta ympäristönsuojelua sekä kehittää ihmisen elinympäristöä, yhdyskuntarakennetta sekä vesivarojen käyttöä ja hoitoa.

Keskusten tehtävät ryhmitellään viiteen tulosalueeseen /2/:

- 1) Ympäristönsuojelu.
- 2) Alueiden käyttö ja luonnonsuojelu.
- 3) Vesivarojen käyttö ja hoito.
- 4) Ympäristön tutkimus, seuranta ja ympäristötietoisuus sekä
- 5) Tukipalvelut.

Ympäristönsuojelun tulosalueelle kuuluvat vesien, pohjavesien ja maaperänsuojelu, jätehuolto, ilmansuojelu, meluntorjunta, kemikaalivalvonta, ympäristövahinkojen torjunta sekä ympäristövaikutusten arviointi (laitokset).

Alueiden käytön ja luonnonsuojelun tulosalueelle kuuluvat alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus, maa-ainesasiat, luonnonsuojelu, maisemanhoito, rakennussuojelu, muinaismuistojen suojelu, ulkoilu ja luonnon virkistyskäyttö, vesi- ja maastoliikenne sekä ympäristövaikutusten arviointi (kaavoitukseen ja alueelliseen kehittämiseen, mm. tiehankkeisiin, liittyvä ympäristövaikutusten arviointi).

Vesivarojen käytön ja hoidon tulosalue käsittää maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvat tehtävät. Näitä ovat vedenhankinta- ja viemärintiasiat, vesistöjen hoito ja kunnossapito, vesistöjen käyttö ja vesirakenteiden kunnossapito, patoturvallisuus, tulvasuojelu, kuivatus sekä uitto.

Ympäristön tutkimuksen, seurannan ja ympäristötietoisuuden tulosalueelle kuuluvat ympäristön tilan tutkimus ja seuranta, ympäristövaikutusten tutkimus, ympäristötekniinen tutkimus, luonnonsuojelututkimus, ympäristötietopalvelu, ympäristökasvatus, kestävän kehityksen edistäminen sekä alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tutkimus.

Tukipalveluihin kuuluvat henkilöstö- ja taloushallintopalvelut, tietohallinto ja kiinteistönhoito sekä tekniset palvelut.

Yleisesti ottaen ympäristökeskuksilla on käytettävissään monipuoliset keinot tehtäviensä hoitamisessa. Keskukset toimivat ympäristölupaviranomaisina, valvovat ympäristöön liittyvän lainsäädännön noudattamista, harjoittavat rahoitustuki- ja maanostotoimintaa sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa, laativat suunnitelmia ja voivat vaikuttaa tavoitteidensa toteutumiseen muilla ohjaavilla ja ympäristötietoisuuteen vaikuttavilla toimenpiteillä /2/.

Maankäytön ohjauksen uudistuksessa kunnille annettu lisävastuu ja -valta tulee vaikuttamaan keskeisesti myös alueellisten ympäristökeskusten tehtäviin. Käytännössä uudistus tarkoittaa sitä, että yksiköiden tehtäväkenttä laajenee kohti valvovaa ja ennakko-ohjaavaa roolia poikkeuslupamenettelyn ja kaavojen vahvistusmenettelyn siirryttyä lähinnä kunnille.

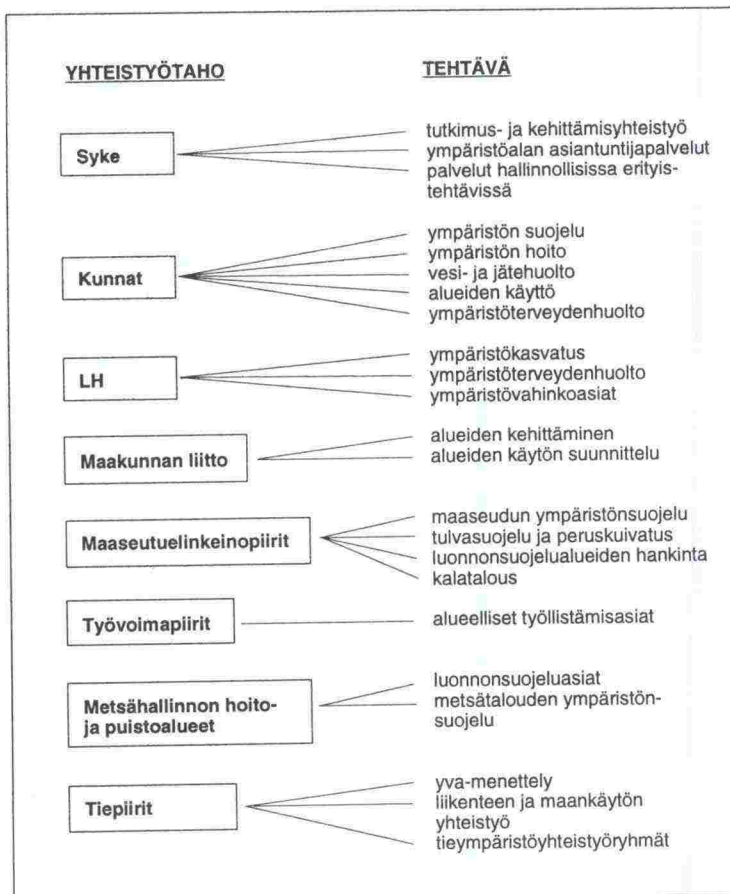
Kaavoituksen osalta valtion viranomaisen rooli on tutkia kaavoituksen yleisperiaatteiden sekä valtakunnallisten maankäyttötavoitteiden toteutumista. Seutukaavaa valmisteltaessa maakunnan liittojen on oltava yhteydessä suurimpien kaupunkiseutujen osalta ympäristöministeriöön ja muiden kuntien osalta alueelliseen ympäristökeskukseen.

Muutoksenhakukysymyksissä valitus tehdään sille hallintoviranomaiselle, jonka tehtävänä on tärkeiden seudullisten ja valtakunnallisten intressien valvominen - tässä tapauksessa valitusviranomaisena toimisi ympäristökeskus. (Ministeri Rusasen muistiossa /31/ lääninoikeus, koska ympäristökeskusta pidetään muutoksenhaussa asianosaisena).

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä määrittelee ympäristökeskusten roolin yhteysviranomaiseksi. Keskusten tehtävänä on myös ohjata ja valvoa arviointimenettelyn täytäntöönpanoa läänissä. Asetuksen mukaisesti yhteysviranomaisen:

- 1) sovittaa yhteen eri lakien mukaisia menettelyjä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa,
- 2) tekee esityksen ympäristöministeriölle arviointimenettelyn soveltamisesta silloin kun on kyse hankkeesta, joka ei ole asetuksen hankeluettelossa,
- 3) antaa tarvittaessa lausunnon siitä, ettei menettelyä sovelleta hankkeeseen,
- 4) hoitaa lain mukaisen tiedottamisen ja kuuluttamisen,
- 5) kansainvälisten tehtävien osalta tiedottaa ympäristöministeriölle,
- 6) tarkistaa arviointiohjelman ja selostuksen sekä antaa niistä lausuntonsa,
- 7) suunnittelee tarvittaessa muiden viranomaisten sekä hankkeesta vastaavan kanssa ympäristövaikutusten seurannan järjestämisen. /5/

Yhteysviranomaisen on toimitettava arviointiselostus ja siitä antamansa lausunto tiedoksi Suomen ympäristökeskukselle, hankkeen vaikutusalueen kunnille sekä tarvittaessa seutukaavoituksesta vastaaville kuntainliitoille ja muille asianomaisille viranomaisille. Tiedottaminen on mahdollista siirtää myös toiselle viranomaiselle.



Kuva 4: Eri tahojen yhteistyö alueellisen ympäristökeskuksen kanssa.

Suomen ympäristökeskus on ympäristöministeriön alainen ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Se tukee asiantuntemuksellaan alueellisten ympäristökeskusten päätöksentekoa.

Keskuksen tehtäviä tulevat olemaan:

- 1) ympäristön tilan ja kuormituksen sekä alueiden käytön ja vesivarojen arvioiminen ja seuraaminen,
- 2) ympäristössä tapahtuvien muutosten ja niiden syiden tutkiminen sekä haitallisten muutosten ehkäiseminen ja korjaaminen,
- 3) ympäristönsuojelun sekä vesivarojen hoidon ja käyttöä tukevien mallien ja menettelytapojen kehittäminen, arvioiminen ja soveltaminen,
- 4) ympäristötekniikan kehityksen seuraaminen ja osallistuminen alan kehitystyöhön,
- 5) toimia asiantuntijapalveluiden tuottajana ympäristöministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, alueellisille ympäristökeskuksille sekä muille asiakkaille,
- 6) ympäristöalan tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen,
- 7) ympäristötietoisuuden edistäminen sekä toimialansa koulutus- ja tietopalvelujen tuottaminen sekä
- 8) osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön /9/.

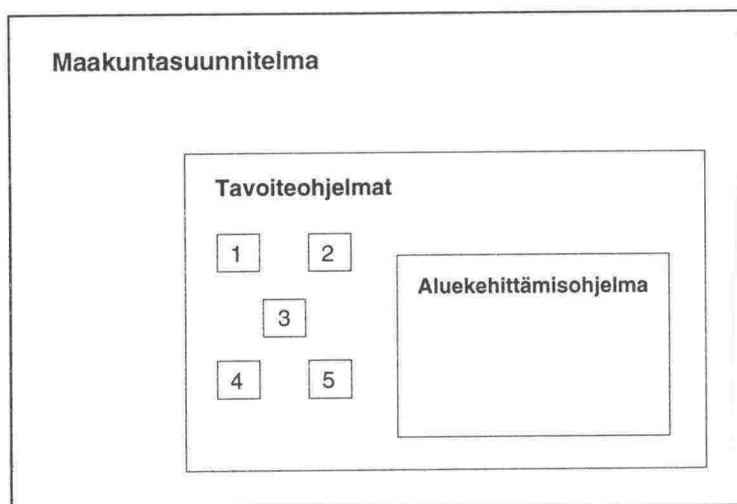
YVA:n osalta Suomen ympäristökeskuksen tehtäviin sisältyvät yleinen koulutus, tiedotus sekä tutkimus- ja kehittämistyö, asiantuntijatehtävät yhdessä piirien kanssa sekä arviointiselostusten ja niihin liittyvien yhteysviranomaisen lausuntojen tallennus.

Osaa Suomen ympäristökeskuksen tehtävistä ohjaa maa- ja metsätalousministeriö. Tällaisia ovat yhdyskuntien vesihuoltoon liittyvät tehtävät sekä yleisesti maataloutta elinkeinona tukevat tehtävät, kuten maankuivatus ja kastelu, patoturvallisuus sekä tulvasuojelu.

2.3 Maakunnan liitot

Aluekehitysviranomaisen lakisääteisiä tehtäviä ovat seutukaavoitus ja aluekehitystehtävät sekä aluepoliittinen suunnittelu, vapaaehtoisia tehtäviä ovat alueellinen edunvalvonta. Esimerkkeinä vapaaehtoisista tehtävistä mainittakoon matkailumarkkinointi, elinkeinojen edistäminen sekä kotiseutu- ja kulttuuritehtävät.

Maakunnan liitoille on muodostumassa kolmiportainen aluepoliittinen suunnittelujärjestelmä. Maakunnan liiton *maakuntasuunnitelma* on alueen kehittämisen ja *aluekehittämishjelman* laadinnan lähtökohtana. Aluekehittämishjelma koostuu yksittäisistä *tavoiteohjelmista*.



Kuva 5: Maakunnan suunnittelun tasot

Maakuntasuunnitelman sisältöä ei ole tarkkaan määritelty. Tavoitteena on seutusuunnitelmien sisällyttäminen tähän alueellisten rakenne- ja kehityspiirteiden selville saamiseksi. Liikennratkaisuilla on keskeinen merkitys suunnittelujärjestelmässä. Tieverkon kehittämis- ja runkosuunnitelmien tavoitteita ja lähtökohtia koskeva keskustelu tullaan käymään pääsääntöisesti tällä tasolla. Periaatteessa kaikilla tasoilla käydään keskustelua erilaisista ratkaisumalleista ja niiden arvioiduista vaikutuksista yhteiskuntaan.

Aluekehittämisohjelma valmistellaan maakuntastrategian sekä seudullisten kehittämisohjelmien pohjalta. Ohjelma sisältää kehittämishankkeiden tärkeysjärjestyksen sekä valtiovalle esitettävät muut toimenpiteet ja hankkeet. Aluekehittämisohjelma tarkistetaan vuosittain. Ohjelmaan liitetään muistio maakunnan kehityksen tilasta ja suunnasta. Se sisältää arviot aluetalouden ja työllisyyden kehityksestä, tuotantorakenteen muutoksista, muuttoliikkeestä, muutoksista Suomen lähialueilla, integraatiosta ja varautumisesta EU:n aluepolitiikan soveltamiseen /30/.

Aluepolitiikkaa tehostetaan kokoamalla eri hallinnonalojen toimenpiteitä tavoiteohjelmiksi, joita ovat rakennemuutosalueohjelmat, maaseutuohjelmat, kehitysalueohjelmat, saaristo-ohjelmat, osaamiskeskusohjelmat sekä raja-alueohjelmat. Valtioneuvosto päättää tavoiteohjelmista ja niiden yhteensovittamisesta.

Tavoiteohjelmien yleisenä tarkoituksena on suunnata valtion toimenpiteitä alueiden erityispiirteiden mukaisesti. Samalla luodaan edellytyksiä alueiden omaehtoiselle kehittämiselle. Ohjelmien toteuttamisen painopiste on alueilla itsellään.

Tavoiteohjelmissa tulee olla:

- alueen tilanneanalyysi ja tavoitteet,
- kehittämisen painopisteiden määrittely,
- esitykset ohjelmiasioihin tuleviksi hankkeiksi sekä
- muut ohjelman toteuttamisen ja alueen kehittämisen kannalta tarpeelliset hankkeet.

Kehittämishankkeista on esitettävä perustelut sekä

- selvitys, miten hanke liittyy maakunnan ja seudullisen kehittämisen painopisteisiin,
- hankkeen kustannukset eriteltyinä vuosittain,
- hankkeen rahoittajat eriteltyinä vuosittain sekä
- hankkeen toteuttajat /30/.

Valtion toimenpiteet alueiden kehittämiseksi ovat perusrakenneinvestointien suuntaamista, yleisiä tukitoimenpiteitä, mahdollisesti EU:n rahastoista saatavien tukien jakamista, työllistämistoimia, työvoiman koulutusta, palvelujen saatavuutta elinkeinoelämän ja yritysten toimintaedellytysten parantamista sekä teknologian kehittämistä /44/.

Alueiden kehittämisestä annetussa asetuksessa edellytetään että "tavoiteohjelmien valmistelussa otetaan huomioon alue- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden lisäksi ohjelmien ympäristövaikutukset." Sekä lain että asetuksen ympäristövaikutuksia koskevat kohdat rajoittuvat yleiseen tavoiteasetteluun. Menettelytavoista ei säädetä tarkemmin, mitä voidaan pitää selvänä puutteena. Sisäasiainministeriön tehtävänä on lain mukaisesti antaa ohjeita aluekehittämisohjelmien ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn liittyen.

Ympäristönäkökulmaa integroidaan voimakkaasti Euroopan Unionin aluekehityspolitiikkaan. Vuonna 1993 annetun rakennerahastoja koskevan asetuksen mukaan aluekehitysohjelmiin on liitettävä arviointi niiden ympäristövaikutuksista. Jäsenvaltioiden tulee sisällyttää suunnitelmiin arvio ympäristön tilasta ja suunnitellun toiminnan ympäristövaikutuksista sekä kuvaus toimenpiteistä, joilla ympäristöviranomaiset on otettu mukaan suunnitelmien valmisteluun ja täytäntöpanoon. Toiminnan, jonka rahoittamiseen rakennerahastot osallistuvat, on oltava ympäristönsuojelua koskevien säädösten ja toimintaperiaatteiden mukaista /14/.

Sisäasiainministeriön johdolla valmistellaan Euroopan Unionin rakennerahastojen hallinnointiin liittyviä kansallisia menettelytapoja. Ympäristöministeriö on esittänyt lähtökohdaksi, että alueellinen ympäristökeskus osallistuu aluekehitysohjelmien valmisteluun ja esittää kannanottonsa ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnin asianmukaisuudesta ennen kuin aluekehitysviranomainen hyväksyy ohjelmat /14/.

Uudistusten johdosta maakunnan liittojen ja aluehallintoviranomaisten välinen yhteistyö tulee huomattavasti tiivistymään. Tämän aiheuttaa varsinkin seutukaavojen yleisen merkityksen korostuminen koko kaavoitusprosessissa. Maakunnan liitot pyrkivät luomaan uuden yhteistyöverkoston myös alueiden kehittämisen näkökulmasta. Liittojen viranomaisyhteistyö tulee paremmin organisoiduksi aluekehityslain velvoittaessa muita viranomaisia otta-
maan huomioon aluekehitysviranomaisen näkemykset suunnitelmasta tai konkreettisesta hankkeesta /20/.

Eräs yhteistyön lohko tulee olemaan alueellinen ja seudullinen edunvalvonta. Lähtökohta viranomaisyhteistyölle on vastavuoroisuus ja joustavuus; yhteistyössä tehtävien päätösten tulisi vaikuttaa molempiin osapuoliin.

Aluekehitysvastuun siirtyminen maakunnille tulee vahvistamaan talousalueitamme. Se ei kuitenkaan poista mahdollisuutta tehdä yhteistyötä maakuntien kesken. Alueiden ja kuntien vastuu tulee kasvamaan. Tästä syystä on oltava enemmän toimintamahdollisuuksia, edellytykset suhteelliseen omaehtoiseen, omatoimiseen ja omatahtoiseen oman alueensa kehittämiseen. /25/.

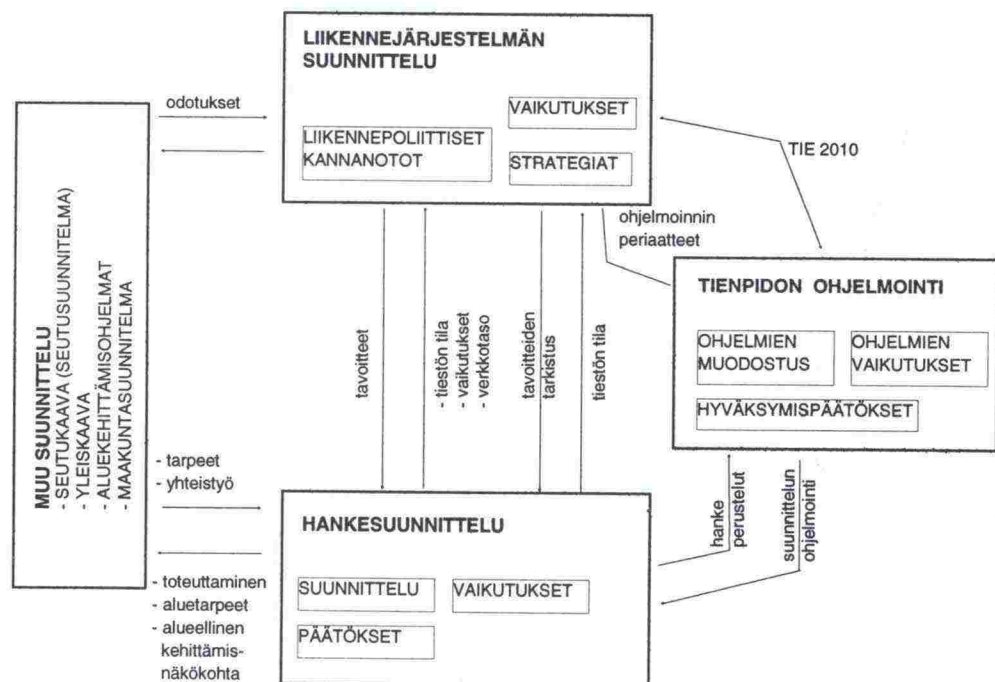
3 TELAITOKSEN SUUNNITTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tielaitoksessa on liikenneministeriön päätöksen mukaisesti otettu käyttöön v. 1991 alusta lukien tiehankkeiden vaiheittainen päätöksentekojärjestelmä.

Tiehankkeita koskevat tiepoliittiset päätökset tekee

- tieverkon kehittämishankkeiden osalta tielaitoksen keskushallinto (hankkeista joilla on vähäisiä ja paikallisia vaikutuksia päättää kuitenkin tiepiiri) sekä
- tieverkon parantamishankkeiden osalta tiepiiri.

Tiesuunnitelman vahvistamispäätöksen tekee liikenneministeriö tai tielaitoksen keskushallinto. Ristiriitatilanteessa päätös siirtyy ylemmälle päätöksentekotasolle.



Kuva 6: Tiensuunnittelun toimintaympäristö /35/

Tieverkon kehittämis- ja runkosuunnittelun tarkoituksena on ohjata tieverkon strategista suunnittelua. Suunnitelma voi rajoittua koskemaan päätieverkkoa, yhtä tai useampaa kuntaa, kunnan osaa tai yhtä tiejaksoa. Koko valtakunnan kattava tieverkon runkosuunnitelma on ohjeena piirien tienpidon suunnittelulle ja hankekohtaiselle suunnittelulle. Suunnitelman yhteydessä tehdään periaatteellinen verkkopäätös ja yhteysvälien kehittämisen periaatepäätös.

Päätieverkkosuunnitelman ja runkosuunnitelman laatiminen on "kertaluonteinen" toimenpide. Suunnitelmat tarkistetaan yleensä 10-15 vuoden välein.

Tienpidon ohjelmoinnin lähtökohtana ovat tienpidolle asetetut tavoitteet ja rahoituskehykset sekä hankekohtaisesta suunnittelusta saatavat tiedot hankkeista ja niiden mahdollisista vaikutuksista. Ohjelmiin valitaan ne hankkeet, jotka toteuttavat parhaiten tienpidolle asetettuja tavoitteita.

Tielaitoksen keskushallinto vastaa valtakunnallisten kehittämishankkeiden ohjelmoinnista. Perustienpidon rahoituksella toteutettavat hankkeet ohjelmoidaan tiepiireissä. Ohjelmoinnissa käytetään kolmea aikajännettä: 10-vuotishjelma, TTS (neljä vuotta) sekä vuosittainen talousarvioesitys /35/.

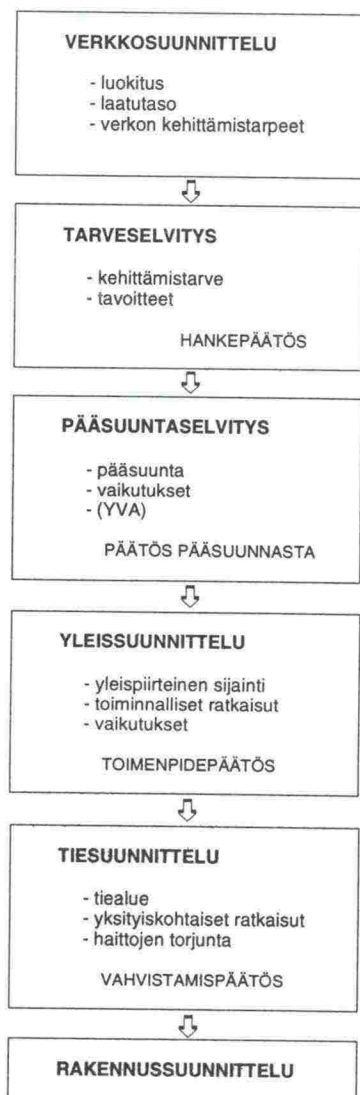
Liikennejärjestelmän suunnittelu on pitkän aikavälin suunnittelua. Sen tuloksena syntyy:

- liikennetarvetta ja liikennemuotojen työnjakoa koskevia liikennepoliittisia päämääriä ja tavoitteita
- tavoitteellisia liikenneverkkoja
- järjestelmän toteuttamisstrategioita sekä
- arvioita järjestelmän yhteiskunnallisista, taloudellisista ja ympäristövaikutuksista /35/.

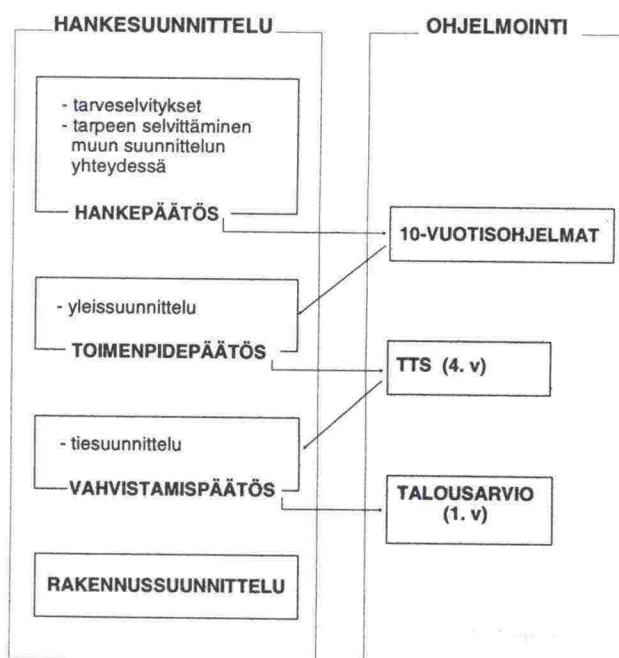
Järjestelmäsuunnittelun tulokset toimivat lähtökohtina hankekohtaiselle suunnittelulle ja erilaisten tiensuunnittelun ohjelmien laatimiselle etenkin kaupunkialueilla.

Hankekohtainen suunnittelu jaetaan neljään vaiheeseen: tarveselvitykseen, yleissuunnitelmaan, tiesuunnitelmaan ja rakennussuunnitelmaan. Hankekohtaiseen suunnitteluun liittyy kiinteästi vaihteellinen päätöksenteko:

HANKEPÄÄTÖS:	tieverkkosuunnitelman, tarveselvityksen tai muun riittävän selvityksen perusteella.
TOIMENPIDEPÄÄTÖS:	yleissuunnitelman perusteella.
VAHVISTAMISPÄÄTÖS:	tiesuunnitelman perusteella.



Kuva 7: Hankekohtaisen suunnittelun vaiheet /35/



Kuva 8: Hankekohtaisen suunnittelun ja tienpidon ohjelmoinnin välinen vuorovaikutus /35/

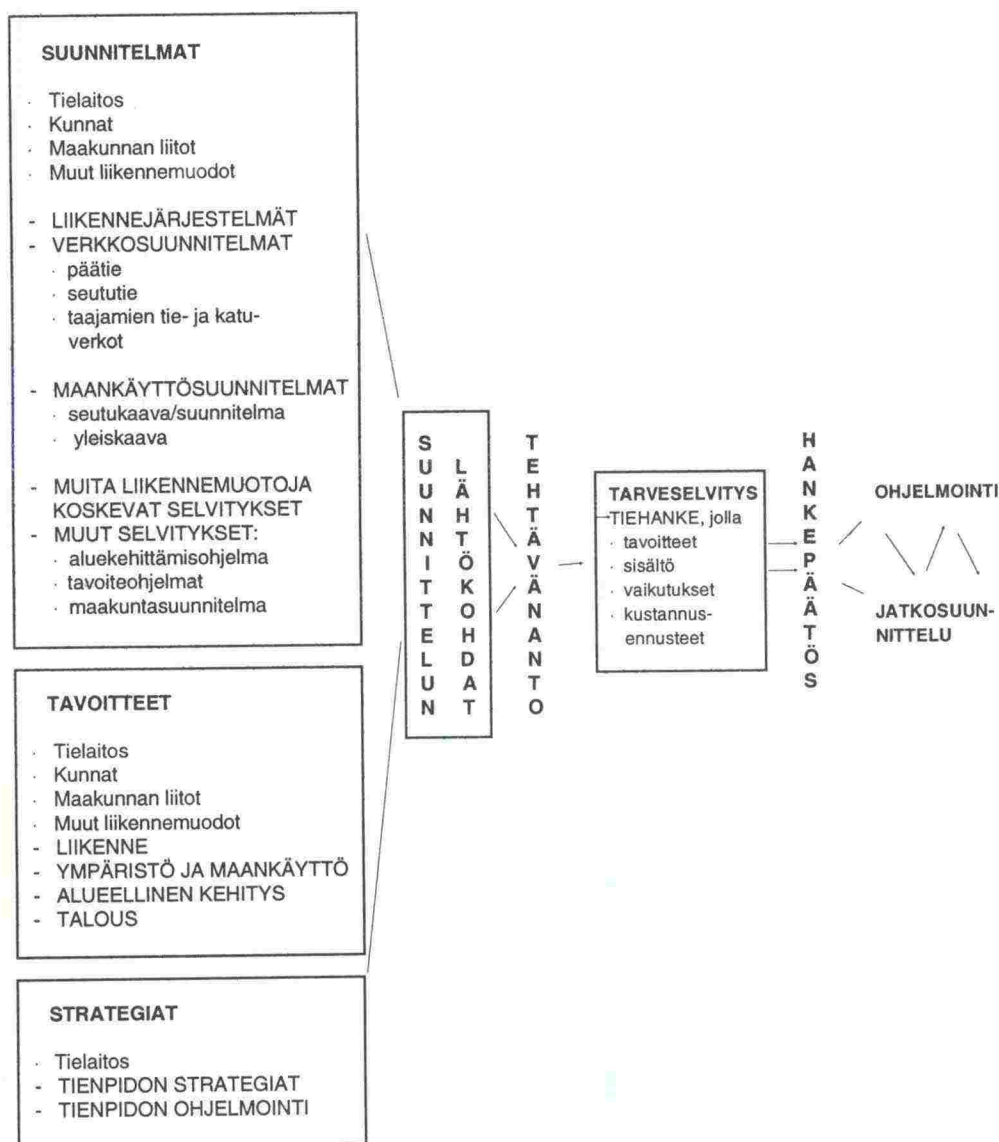
Tarveselvitys ja hankepäätös /35/

Tarveselvityksen tarkoituksena on hahmottaa tien nykytilan ja tavoitteiden perusteella tiejakson kehittämistarpeet lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Toimenpiteet vaihtoehtoineen sekä niiden sisältö, vaikutukset ja kustannukset selvitetään tässä vaiheessa vasta alustavasti. Tarveselvitys voidaan tehdä joko erillisenä suunnitteluvaiheena tai tieverkkosuunnitelman yhteydessä.

Tarveselvityksen laadinnassa ovat mukana kunnat, seutukaavoituksesta ja seudullisesta kehittämisestä vastaavat maakunnalliset liitot, ympäristöviranomaiset, muista liikennemuodoista vastaavat viranomaiset ja muut intressitahot kuten kylätoimikunnat sekä asukas- ja kiinteistöyhdistykset.

Tarveselvityksen perusteella tehty hankepäätös on ensisijaisesti tielaitoksen sisäinen kannanotto hankkeen tarpeellisuuteen ja kiireellisyyteen. Sen perusteella voidaan myös todeta, ettei ole tarvetta kehittämistoimenpiteisiin, vaan ongelmat voidaan hoitaa nykyisen tien vähäisellä parantamisella tai muille liikennemuodoille kaavailluilla kehittämistoimenpiteillä. Tarveselvityksen perusteella otetaan myös kantaa, miten ympäristövaikutusten arviointi hoidetaan jatkosuunnittelussa.

Tarveselvitykset voivat koskea pitkää tiejaksoa tai yksittäistä rajatumpaa hanketta. Pitkän tiejakson tarveselvitys tehdään yleensä vain päätieverkon ja erityistapauksissa myös seututieverkon kohteista. Yksittäisessä hankkeessa tutkitaan tietyn kohteen kehittämistarvetta ja -tapaa. Kohteet voivat olla hyvin erilaisia luonteeltaan.



Kuva 9: Tarveselvityksen lähtökohdat

Yleissuunnitelma ja toimenpidepäättös

Yleissuunnitelma perustuu yleensä hyväksyttyyn tarveselvitykseen, ja sen perusteella tehtyyn hankepäätökseen. Hankepäätöksen sisältö voi vaihdella huomattavastikin hankkeesta riippuen, siksi hankepäätöksen perusteet tarkistetaan aina yleissuunnittelun alussa.

Yleissuunnitelma on tien periaateratkaisujen ja yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden kannalta tärkein suunnitteluvaihe. Tässä vaiheessa käydään laajin vuoropuhelu maankäytön suunnittelijoiden ja muiden suunnittelun intressitahojen kanssa.

Etenkin tiehankkeen vaikutusten arviointi painottuu tässä suunnitteluvaiheessa /48/. Vaikutusten tarkastelu tapahtuu aihepiireittäin ja intressiryhmille kohdistettuna.

Yleissuunnittelussa ratkaistaan kaikki tiehankkeen merkittävät periaatteet, joista keskeisiä ovat tien toiminnalliset ja tekniset ratkaisut sekä yleispiirteinen sijainti. Verkkotason toiminnallinen ratkaisu kuvaa suunnittelun tien asemaa tieverkossa ja sen liittymistä maankäyttöön ja muihin liikenneverkkoihin. Liikennetekniset toiminnalliset ratkaisut kuvaavat niitä periaatteita, joilla verkkotason ratkaisu toteutetaan. Näitä ovat mm. liittymien periaatteet, poikkileikkaukset ja suuntauksen periaatteet /48/.

Yleissuunnitelman merkitys tulee korostumaan valmisteilla olevassa tielain uudistuksessa. Sen mukaisesti tarpeelliseksi todetun tiehankkeen vaikutusten ja toteuttamiskelpoisuuden arvioimiseksi laadittaisiin yleissuunnitelma. Laisa korostetaan tässä yhteydessä myös voimakkaasti maankäytön ja ympäristön näkökohtien huomioimista tiensuunnittelun osana /8/.

Yleissuunnitelma on kunnissa yleisesti nähtävillä ja siitä pyydetään viranomaisten ja sidosryhmien lausunnot. Yleissuunnitteluun osallistuvat kunnat, maakunnan liitot, useat valtion virastot ja laitokset, eri yhteisöt, tien lähialueen yrittäjät, asukkaat sekä maanomistajat.

Lausuntokierroksen jälkeen tiepiiri käsittelee lausunnot ja tekee yleissuunnitelmasta toimenpidepäätöksen tai päätösesityksen tielaitoksen keskushallinnolle. Tässä vaiheessa yleissuunnitelmaa voidaan tarvittaessa tarkistaa lausunnoissa esiin tulleiden seikkojen perusteella. Yleissuunnitelma hyväksytään toimenpidepäätöksellä /45/.

Tiesuunnitelma ja vahvistamispäätös

Tiesuunnitelmassa määritellään tien toteuttamistapa. Mikäli tiesuunnitelman perustana on yleissuunnitelma, sen periaateratkaisut tarkennetaan. Hankkeessa, josta ei ole laadittu yleissuunnitelmaa, tiesuunnitelman laadinnan alkuvaiheessa tehdään tarvittavat periaateselvitykset.

Uuden tien rakentamista koskevan tiesuunnitelman vahvistaa aina liikenne-ministeriö, tien parannushankkeen vahvistaa yleensä tielaitoksen keskushallinto. Vahvistuspäätös asiakirjoineen asetetaan nähtäväksi ja siihen voidaan vielä hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Päätöksentekoa varten hankitaan tarpeelliset lausunnot sekä julkiselta että yksityiseltä taholta /38/.

Vahvistetun ja lainvoimaisen tiesuunnitelman perusteella (tiepäättöksen jälkeen) saa tienpitäjä tieoikeuden eli oikeuden ottaa haltuun tietä varten tarvittavan alueen ja käyttää sitä tietarkoituksiin.

Tiesuunnitelmaa ja rakennussuunnitelmaa laaditaan usein samanaikaisesti. Suuremmissa hankkeissa suunnittelua voi jatkaa vasta tiesuunnitelmaratkaisujen läpimenon varmistuttua, pienissä hankkeissa on mahdollista koota tiesuunnitelma tiesuunnitelmaselostuksesta ja valmiin rakennussuunnitelman piirustuksista /38/.

Rakennussuunnitelma

Rakennussuunnittelussa laaditaan tien yksityiskohtaiset rakenne- ym. piirustukset. Tarkoituksena on esittää täsmällisesti kaikkien rakenteiden mitat ja paikat /47/.

4 UUDISTUKSET JA YHTEISTYÖ TIENSUUNNITTELUSSA

4.1 Lainsäädännön asettamat lähtökohdat

4.1.1 Nykyiset säädökset

Rakennusasetuksen 19 §:n mukaan maakunnan liiton on oltava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa seutukaavaa laadittaessa. Lisäksi asetuksen 20 §:n mukaan käsiteltäessä seutukaavan laatimista liittohallituksessa on valtion viranomaisille varattava tarpeen mukaan mahdollisuus osallistua kokoukseen. Seutukaavaehdotuksesta on hankittava lausunto niiltä piirihallintoviranomaisilta, joita asia koskee.

Tielaitoksen lausunnot antaa tielaitoksen keskushallinto tiepiirin lausunnon pohjalta. Ennen seutukaavan vahvistamista ympäristöministeriö hankkii kaa- vasta liikenneministeriön lausunnon.

Yleiskaavaehdotusta laadittaessa on asetuksen 28 §:n mukaan oltava yhteydessä valtion viranomaisiin sekä varattava mahdollisuus lausunnon esittämiseen. Valmiista ehdotuksesta on hankittava lausuntoja tarpeen mukaan. Valta- ja kantateitä koskevat lausunnot antaa tielaitoksen keskushallinto piir- rin lausunnon pohjalta. Muita teitä koskevista yleiskaavoista lausunnot antaa tiepiiri.

Asemakaavaehdotusta laadittaessa tulee tarpeen mukaan neuvotella niiden viranomaisten kanssa, joiden hallinnonalaa kaava koskee. Sama periaate kos- kee myös rakennuskaavaa.

Mikäli detaljikaava koskee nykyistä tai tulevaa yleistä tietä tai niiden liitän- näisaluetta, kuuluu se tielaitoksen toimialaan. Periaatteessa tieviranomaista tulisi kuulla myös sellaisten kaavojen osalta, jotka vaikuttavat jollakin tavalla yleisen tien liikennöitävyyteen tai turvallisuuteen, vaikka tie ei olisikaan kaa- va-alueella. Käytännössä kaavan vahvistava viranomainen edellyttää, että kaavaehdotuksesta hankitaan tieviranomaisen lausunto. Lausunnot antaa tie- piiri. Lausuntojen hankkiminen tieviranomaiselta on tarpeen myös silloin, kun kaavaa ei ole alistettava vahvistettavaksi /46/.

Tieasetuksen 12 §:n mukaan tien suunnitteluun liittyvistä kysymyksistä on tarpeen mukaan neuvoteltava lääninhallituksen, rakennusviranomaisten ja muiden sellaisten viranomaisten kanssa, joiden toimialaa tien tekeminen kos- kee. Tiesuunnittelu on suoritettava tarpeen mukaan yhteistyössä myös kun- nallis- ja kaavoitusviranomaisten kanssa. Tiesuunnitelmasta on tieasetuksen 14 §:n mukaan hankittava lääninhallitusten ja kuntien lausunto.

Tieverkon kehittämisessä ja tien tekemisessä edellytetään alueiden käyttösuunnitelmien ja kaavojen huomioon ottamista (TieL 10 §, RakL 26 ja 30 §).

Tavallisesti viranomaisten kannanotot on hankittu jo tarveselvitys- ja yleissuunnitteluvaiheissa. Ellei näin ole menetelty, on viranomaisten kanssa käytävä neuvottelut tiesuunnittelun alkuvaiheessa, kun on olemassa luonnoksia käsiteltävistä ratkaisuksista. Neuvottelujen lisäksi pyydetään tiesuunnitelmasta lausunnot kaikilta sellaisilta viranomaisilta, joiden toimialaa suunnitelmassa esitetyn tien tekeminen koskee. Tiepiiri pyytää yleensä aluehallintoviranomaisten ja kuntien lausunnot ja tielaitoksen keskushallinto ministeriöitten lausunnot /46/.

4.1.2 Maankäytön ohjauksen uudistus

Rakennusasetusehdotuksen mukaan kaavoituskatsauksen merkitystä tullaan lisäämään: "...katsauksessa selostetaan kaavoituksen lähtökohdat, arvioidut käsittelyvaiheet ja niihin liittyvät osallistumis- ja arviointimenettelyt". Katsauksen seuraaminen voisi olla tehokas tapa seurata alueiden kaavoituksen etenemistä, tosin tiehankekohtainen maankäytön suunnittelun yhteistyö on painoarvoltaan huomattavasti tärkeämpi.

Lakiehdotuksen mukaan ympäristöministeriön tulee hankkia seutukaavasta eri ministeriöiden, myös liikenneministeriön lausunnot. Mikäli jokin ministeriö lausunnossaan katsoo ettei seutukaavassa ole otettu huomioon valtakunnallisia lakiin kirjattuja tavoitteita, voidaan kaava palauttaa uudelleen valmisteltavaksi. Liikenneministeriön ja sen hallinnonalan toiminnan kannalta tällaisia valtakunnallisia tavoitteita ovat kokonaistaloudellinen ja tasapainoinen alue- ja yhdyskuntarakenne sekä ympäristön ja talouden kannalta kestävät liikenteen ja yhdyskuntateknisen huollon järjestelyt.

Rakennuslakiehdotuksen mukaan "... yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrätyllä alueella". Käytännössä tiesuunnittelua varten on voitu laatia nykyisinkin yleiskaava ja toisinpäin, nyt mahdollisuus on kirjattu lakitekstiin ja täten käytäntöön sovellettavaksi.

Yleiskaavan sisältövaatimusten mukaisesti kaavan tulee mahdollistaa terveellisten, turvallisten ja viihtyisien elinympäristöjen toteutuminen. Myös liikenteen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen on kiinnitettävä huomiota.

Asemakaavan sisältövaatimuksia on tarkennettu. Asemakaavaa laadittaessa on kulttuurihistoriallisesti arvokkaat ympäristöt, kulttuurimuistomerkit, kauniit näköalat sekä muut kauneusarvot mahdollisuuksien mukaan säilytettävä. Huomiota on kiinnitettävä siihen, että näin muodostuva yhdyskuntarakenne on sosiaalisesti toimiva, ekologisesti kestävä ja kustannuksiltaan kohtuullinen ja että lähiympäristö muodostaa monipuolisen elinympäristön.

Nykyiseen tielakiin on tulossa joitakin uudistuksia lähinnä aluehallinnon uudistuksen johdosta (kts 4.1.5).

4.1.3 Alueiden kehittämislaki

Alueiden kehittämisestä annetun lain keskeisenä tavoitteena on edistää tasapainoista alueellista kehitystä ja maan alueiden omaehtoista kehittämistä. Tämän tulisi tapahtua ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla /42/.

Valtion aluehallintoviranomaisen (mm. tiepiirin) on pyydettävä aluekehitysviranomaiselta lausunto sen toimialueen kannalta merkittävistä suunnitelmistaan ja päätöksistään sekä näiden rahoituksesta. Lausunto samoin kuin aluekehitysviranomaisen alueen kehitystä koskevat suunnitelmat on päätöksenteossa ja muussa toiminnassa otettava huomioon.

Lausuntomenettely koskee nimenomaan alueen perusrakenteen kehittämiseen vaikuttavia suunnitelmia ja päätöksiä. Lausunto on pyydettävä merkittävistä teknologiahankkeista, valtion rakentamishankkeista, joukkoliikenteen kehittämissuunnitelmista sekä suurista tie-, rautatie- ja merenkulun hankkeista. /30/. Kunkin viranomaisen kanssa sovitaan erikseen ne asiakirjat, suunnitelmat ja päätökset, joista lausunto pyydetään ja annetaan.

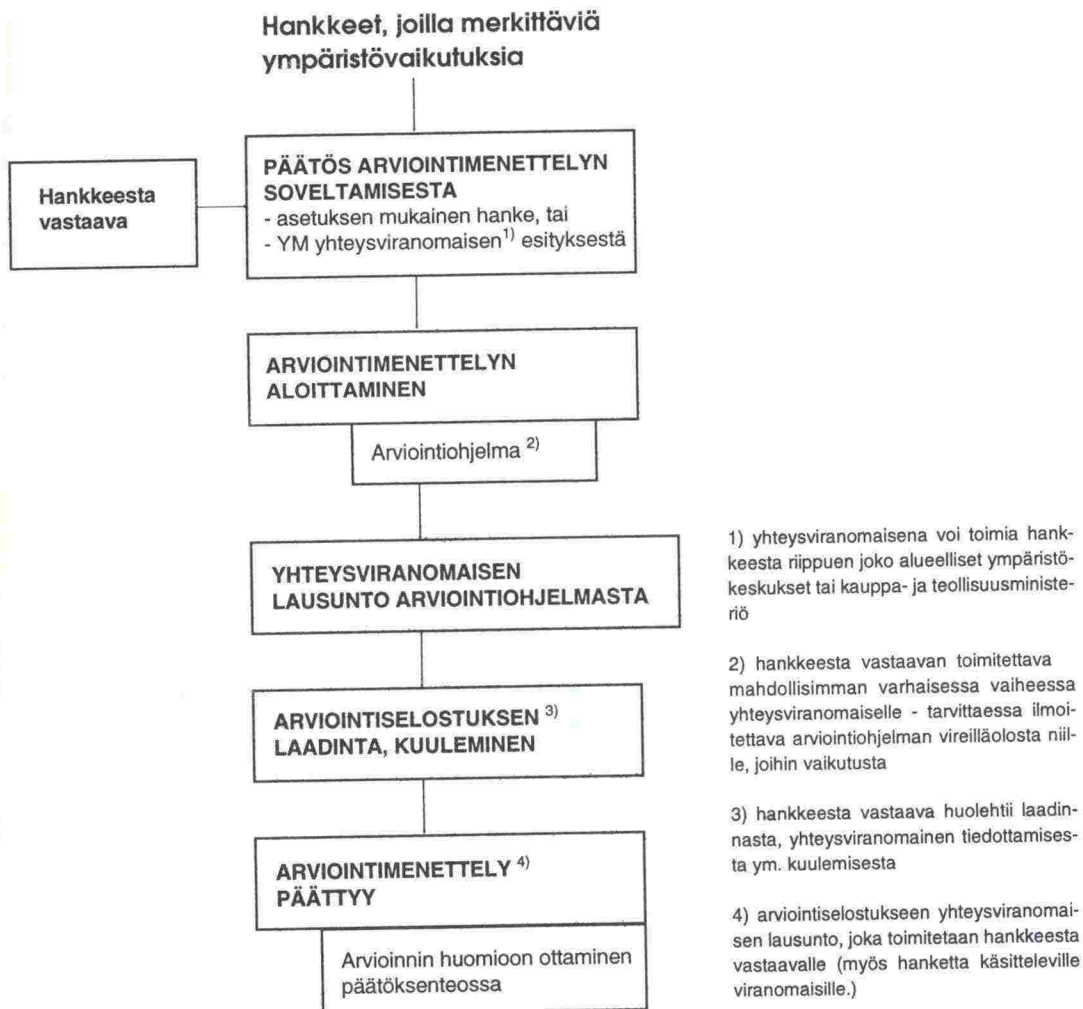
Mikäli tiepiiri aikoo poiketa aluekehitysviranomaisen lausunnosta tai suunnitelmasta, sen on perusteltava poikkeaminen neuvoteltuaan sitä ennen asiasta aluekehitysviranomaisen kanssa. Periaatteessa aluekehitysviranomaisille ei saa syntyä määräysvaltaa kehittämishankkeissa, vaan niiden tulee sovittamalla ja perustelemalla saada piirihallintoviranomaiset vakuuttumaan jonkin hankkeen toteuttamisesta tietyn ajan kuluessa. Yhteistyön järjestäminen mahdollisimman joustavasti eri viranomaisten kesken on onnistuneen suunnittelutoiminnan perusedellytyksiä.

Aluekehittämisohjelmia valmistellaan aluekehitysviranomaisen johdolla tarpeen mukaan yhteistyössä alueen eri viranomaisten, eli myös tielaitoksen kanssa. Tiepiirien ja maakunnan liittojen välistä yhteistyötä korostetaan erityisen merkittävänä.

Kunkin ministeriön tulee lisäksi neuvotella sisäasiainministeriön kanssa hallinnonalansa kannalta keskeisistä suunnitelmista. Sisäasiainministeriö vastaa täten kehittämisohjelmien ja alueellisen kehittämissuunnittelun yhteensovittamisesta. Käytännössä sisäasiainministeriön ja muiden ministeriöiden rooli eri ohjelmien valmistelussa on koordinoiva ja edellytyksiä luova.

4.1.4 Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä

Alustavien arvioiden mukaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kohteiksi tulisi vuosittain 10-15 tiehanketta. Moottoritie- tai moottoriliikennetiehankkeita olisi 1-2, muita hankkeita noin kymmenen.



Kuva 10: Lakisääteisen yva-menettelyn vaiheet

Lakia sovelletaan siten, ettei se koske hankkeita, joiden toteuttamiseksi on myönnetty lupa tai josta viranomainen on tehnyt päätöksensä ennen lain voimaantuloa, tai josta on ennen 14.1.1994 julkisesti kuulutettu tai kuultu asianosaisia.

Tieasetukseen sisältyy kaksi kuulutusta koskevaa säännöstä: 13 § koskee tiesuunnitelman teon aloittamista ja 14 § valmiin suunnitelmaehdotuksen käsittelyä. Ympäristöministeriön asettama YVA-lain toimeenpanotyöryhmä esittää pääsääntönä 14 §:n mukaista ja tietyin ehdoin 13 §:n mukaista kuulutusta /53/. Tielaitos on katsonut 13 § mukaisen kuulutuksen olevan arviointimenettelyn tavoitteita ajatellen sopivin lähtökohta, sillä vahvistuspäätöstä vaille valmiin tiesuunnitelman käsittelyssä on mm. vaihtoehtojen vertailu varsin vaikeaa tai käytännössä mahdotonta.

Päätös arviointimenettelyn soveltamisesta

YVA-asetuksen hankeluettelon mukaan, menettely koskee aina moottoritie- ja moottoriliikennetiehankeita. Menettelyn harkinnanvaraisesta soveltamisesta päättää ympäristöministeriö joko yhteysviranomaisen esityksestä tai omasta aloitteestaan. Soveltaminen on tarpeen, kun hankkeen tai jo toteutetun hankkeen olennaisen muutoksen vaikutukset ovat merkittäviä ja rinnastettavissa hankeluettelossa mainittujen hankkeiden vaikutuksiin.

Jos yhteysviranomainen katsoo, että hankkeeseen ei tule soveltaa YVA-menettelyä, se antaa tarvittaessa hankkeesta vastaavalle lausunnon. Tässä yhteydessä on huolehdittava riittävästä yhteydenpidosta ympäristöministeriöön. Mikäli yhteysviranomainen on sitä mieltä, että hankkeeseen tulee soveltaa YVA-menettelyä, se tekee asiasta esityksen ympäristöministeriöön. Ympäristöministeriön on huolehdittava siitä, että hankkeesta vastaavaa sekä muita viranomaisia kuullaan ennen päätöksen tekemistä. Mikäli ympäristöministeriö katsoo, että hanketta ei tule ottaa menettelyn piiriin, se palauttaa asian yhteysviranomaisen kautta hankkeesta vastaavalle.

Hankkeesta vastaava saa hakea muutosta ympäristöministeriön päätökseen. Muilla ei ole tässä muutoksenhakuoikeutta. Yhteysviranomaisen lausuntoon siitä, että hankkeeseen ei tule soveltaa YVA-menettelyä, ei voi hakea muutosta /53/.

Arviointimenettelyn aloittaminen

Hankkeesta vastaava laatii arviointiohjelman, joka toimitetaan yhteysviranomaiselle mahdollisimman aikaisessa suunnittelun vaiheessa. Tiensuunnittelussa tämä ajoittuu usein yleissuunnitelman käynnistykseen. Arviointiohjelmassa on esitettävä:

- 1) tiedot hankkeesta (tarkoitus, sijainti, maankäyttötarpeet sekä liittyminen muihin hankkeisiin, hankkeesta vastaava),
- 2) hankkeen toteuttamisvaihtoehdot (mukana 0-vaihtoehto),
- 3) hankkeen toteuttamisen kannalta oleelliset tiedot (suunnitelmat, luvat, ympäristöselvitykset, vaikutusalueen rajausta),
- 4) suunnitelma tiedottamisen järjestämisestä sekä
- 5) arvio hankkeen suunnittelu- ja toteuttamisaikataulusta sekä selvitysten ja arviointiselostuksen valmistumisajankohdasta.

Tarvittaessa arviointiohjelman vireilläolosta voidaan tiedottaa. Tämän suorittaa yhteysviranomainen. Tehtävä voidaan siirtää myös tielaitokselle. Yhteysviranomainen voi myös päättää, ettei tiedottaminen ole tarpeen. Se voi olla tarpeetonta, jos hankkeesta on muussa yhteydessä tiedotettu riittävästi. Tämä on mahdollista esimerkiksi kaavoituksen ja tiensuunnittelun yhteydessä, jos suunnittelun aloittamisesta on tiedotettu hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti /53/.

Kuntalaisilla on 14 päivän ajan mahdollisuus tutustua ohjelmaan. Mielipiteet ja lausunnot on toimitettava yhteysviranomaiselle kuulutuksessa ilmoitettuna aikana. Ajan kokonaispituus vaihtelee 30-60 päivään.

Yhteysviranomaisen lausunto arviointiohjelmasta

Lausunnossaan yhteysviranomainen ottaa kantaa arviointiohjelmaan, sekä antaa tietoa tiedottamis- ja kuulemismenettelyistä.

Arviointiselostuksen laadinta ja kuuleminen

Lausuntoihin ja selvityksiinsä pohjautuen hankkeesta vastaava laatii ympäristövaikutusten arviointiselostuksen. Arviointiselostuksesta tulee selvitä:

- 1) arviointiohjelman kohtien 1-3 tiedot tarkistettuina,
- 2) hankkeen ja sen vaihtoehtojen suhde maankäyttöä, luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeviin suunnitelmiin,
- 3) hankkeen keskeiset ominaisuudet ja tekniset ratkaisut, toiminnan kuvaus,
- 4) arvioinnissa käytetty aineisto ja menetelmät,
- 5) ympäristökuvaus, hankkeen eri vaihtoehtojen ympäristövaikutukset, tiedon puutteet ja keskeiset epävarmuustekijät,
- 6) hankkeen ja sen vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuus,
- 7) ympäristöhaittoja ehkäisevät toimet,
- 8) ehdotus seurantaohjelmaksi sekä
- 9) yleistajuinen ja havainnollinen yhteenveto. /5/

Arviointiselostus toimitetaan yhteysviranomaiselle, joka huolehtii siitä kuulluttamisesta hankkeen arvioidulla vaikutusalueella. Selostuksesta tiedottaminen ja kuuleminen on järjestettävä, mikäli mahdollista, hanketta koskevassa muussa laissa edellytetyn tiedottamisen ja kuulemisen yhteydessä.

Arviointimenettelyn päätyminen

Yhteysviranomaisen liittää arviointiselostukseen omansa sekä muiden viranomaisten lausunnot. Arviointimenettely päättyy kun yhteysviranomaisen toimittaa arviointiselostuksen ja sen liitteet hankkeesta vastaavalle. Selostus ja lausunto toimitetaan tiedoksi myös muille asianomaisille viranomaisille, Suomen ympäristökeskukselle, vaikutusalueen kunnille sekä maakunnan liitoille.

YVA-lain kohteena olevan hankkeen tiesuunnitelmasta ei voida tehdä vahvistuspäätöstä ennen kuin on saatu käyttöön arviointiselostus ja yhteysviranomaisen siitä antama lausunto. Vahvistuspäätöksestä on käytävä ilmi se, miten kyseiset asiakirjat on päätöksenteossa otettu huomioon (TieL 25 a §).

4.1.5 Ympäristöhallinnon muutos ja säädökset

Uudistuksessa on lähdetty siitä, että ympäristöhallinnon tehtäväkenttä siirretään alueellisiin ympäristökeskuksiin, eräiden hallinnollisten tehtävien jäädessä edelleen lääninhallituksiin. Tällaisia tielakiin liittyviä tehtäviä ovat uhkasakko- ja teettämisasiat (101 §) sekä talletusasiat (72 ja 80 § 5). Tässä esitettävät tehtävämuutokset tullaan kirjaamaan tielakiin. Ne tulevat todennäköisesti voimaan 1.3.1995 /37/.

Ehdotetut lakimuutokset:

- Liitännäisalueiden perustaminen (TieL 30-33 §): alueellisille ympäristökeskuksille
- Tietoimituksen määrääminen (TieL 38 §): maanmittauslaitokselle (maanmittaustoimisto, jonka alueella tie tai suurin osa siitä on)
- Rakennuksen määrääminen poistettavaksi, mikäli siitä aiheutuu vaaraa tai haittaa liikenteelle (TieL 42 §): alueellisille ympäristökeskuksille
- Rakennuskiellon antaminen tulevalle tiealueelle (TieL 44 §): alueellisille ympäristökeskuksille
- Liittymäjärjestelysuunnitelman käsittely (TieL 50 §): tielaitokselle (ennen suunnitelman hyväksymistä hankittava asiasta myös alueellisen ympäristökeskuksen lausunto; suunnitelman hyväksyy tielaitoksen keskuhallinto)
- Korvaukset haitoista, joita yleisen tien rakentamisesta on aiheutunut ja joita ei ole muuten korvattu (TieL 75 §): maanmittauslaitokselle (tietöimittuksessa ratkaistava).

Ehdotetut asetusmuutokset:

- Lausunto tien tekemistä ja yksityistien muuttamista yleiseksi tieksi koskevasta aloitteesta (TieA 6 ja 38 §): tielaitokselle (lausunto pyydettyä alueelliselta ympäristökeskukselta, maakunnan liitolta sekä kunnalta)
- (TieA 12 §): Tien suunnittelu on suoritettava tarpeen mukaan yhteistyössä asianomaisen kunnan, muiden liikenneviranomaisten sekä ympäristö- ja kaavoitusviranomaisten kanssa ja on tien suunnitteluun liittyvistä kysymyksistä tarpeen mukaan neuvoteltava sellaisten muiden viranomaisten kanssa, joiden toimialaa tien tekeminen koskee
- Lausunnot tiesuunnitelmista (TieA 14 §): hallinnollinen käsittely siirretään tielaitokselle, jolloin alueellisella ympäristökeskuksella, maakunnan liitolla sekä kunnilla mahdollisuus antaa suunnitelmasta lausunto
- Tiesuunnitelman vahvistamispäätöksestä tiedottaminen (TieA 18 §): tielaitokselle. Tiepiirin tulee antaa tiesuunnitelman vahvistamispäätöksestä tieto niille suunnitelman johdosta muistutuksen tehneille, joiden osoite on tiedossa, samanaikaisesti kun päätös yleisistä teistä annetun lain 106 §:n mukaisesti annetaan yleisesti tiedoksi.
- Yleisen tien päätekohdan vahvistaminen (TieA 63 §): alueelliselle ympäristökeskukselle (ennen vahvistamispäätöstä alueellisen ympäristökeskuksen saatava käyttöönsä tiepiirin hankkima lausunto kunnalta).

4.2 Käytännön suunnittelun näkökulma

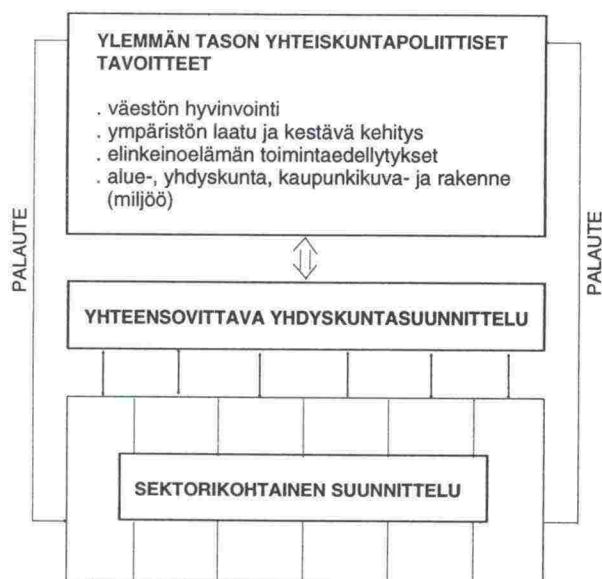
4.2.1 Tiesuunnittelu ja kaavoitus

Liikennesuunnittelu on keskeinen osa yhdyskuntasuunnittelua. Sen tavoitteita asetettaessa tulisi ottaa huomioon yleiset yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, kuten väestön hyvinvointi, ympäristön laatu ja elinkeinoelämän toimintaedellytykset. Liikennejärjestelmän tulee tuntea alue-, yhdyskunta- ja kaupunkirakenteellisia sekä myös kaupunkikuvallisia tavoitteita.

Tiesuunnittelun ja muun yhdyskuntasuunnittelun vuorovaikutuksen kannalta lähtökohtana on tielain 10 §, jossa säädetään, että asutus, elinkeinoelämä ja alueiden käytön suunnittelu on otettava huomioon tieverkon kehittämisessä ja tiesuunnittelussa.

Lähtökohtana kestävä kehitys

Kestävän kehityksen periaate edellyttää, että alueet on suunniteltava ja kaavoitettava luonnonvarojen ja ympäristön kestävästä kehitystä tukevalla tavalla. Tienpidon suunnittelun on otettava huomioon luonnon ja ympäristön sietokyky. Uusien teiden rakentamistarve on selvitettävä huolellisesti, sillä niiden aiheuttamat vaikutukset ympäröivään luontoon, aluerakenteeseen ja asuinalueiden viihtyvyyteen ovat huomattavia. Nykyisten teiden ylläpidon merkitys korostuu entisestään.



Kuva 11: Suunnittelun tavoitejärjestelmä

Kaikkien liikennemuotojen samanaikainen suunnittelu

Eri liikennemuotojen välisen työnjaon periaatteet on selvitettävä seutukaa-voituksen sekä tieverkkosuunnittelun yhteydessä. Kaupunkialueilla tieverk-
kosuunnittelu tulisi sisällyttää osaksi liikennejärjestelmän suunnittelua. Hen-
kilöliikenteen osalta on tärkeää selvittää nykyinen kulkumuotojako ja määri-
tellä tavoite kulkumuotojaolle ohjetilanteessa. Joukkoliikenteen ja kevyen lii-
kenteen merkitys tulee erityisesti ottaa huomioon. Tavaraliikenteessä ratkai-
suja kaivataan eniten kaupunkien keskustojen huoltoliikenteelle ja termina-
leille /12/.

Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Arviointimenettely tulee ulottumaan sekä hankekohtaiseen suunnitteluun
että maankäytön suunnitteluun. Tiensuunnitteluun arviointimenettely sisäl-
lytetään tielaitoksen ohjeiden mukaisesti.

Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja toimintojen sijoittelu

Yhdyskuntarakenteen hajoaminen on moniulotteinen ongelmakokonaisuus.
Se synnyttää liikennettä ja onnettomuuksia, heikentää liikenteen toimivuutta
ja rasittaa ympäristöä. Hajautumisen yhteiskunnalliset ja yhdyskuntaraken-
teelliset kustannukset ovat huomattavia /46/.

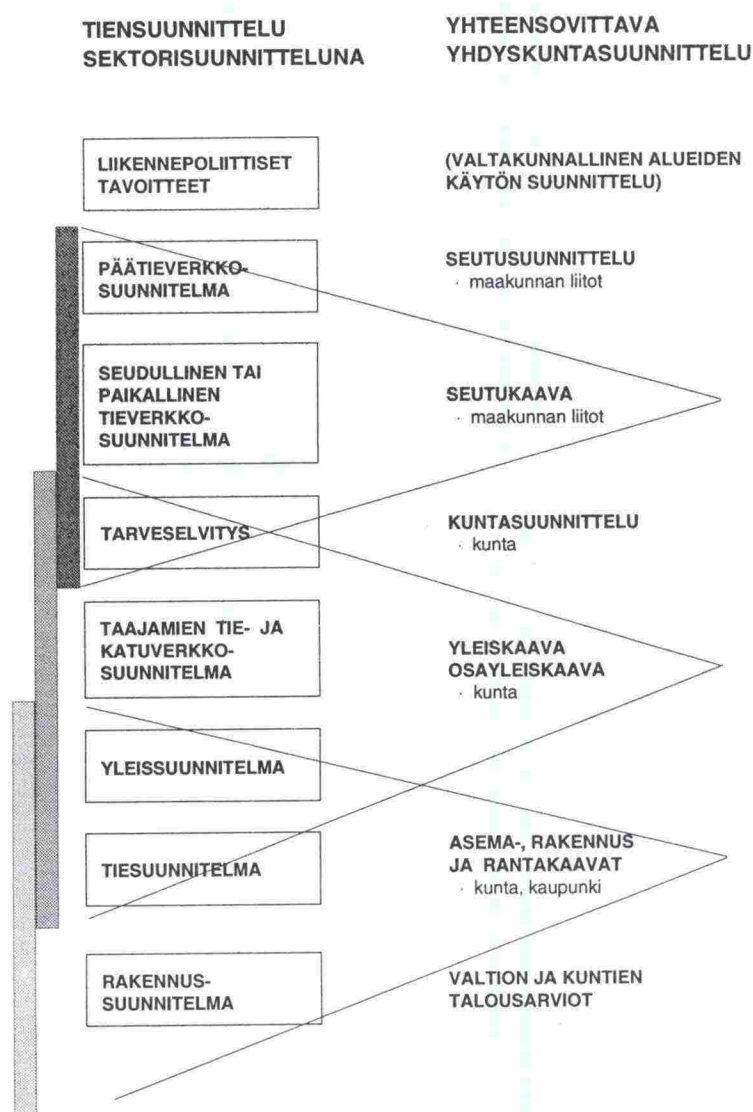
Liikenneväylien sijoitusperiaatteet

Liikenneväylät jäsennellään tieverkkosuunnittelun yhteydessä. Taajaman ul-
koisen liikenteen verkko ja taajaman tieverkko suunnitellaan sellaisiksi, ettei-
vät ulkoinen ja sisäinen liikenne joudu ristiriitaan keskenään.

Liikenteen ympäristöhaittojen vähentäminen

Maankäytön suunnittelulla pystytään tehokkaasti vähentämään ja usein ennaltaehkäisemään haittoja. Tien lähialueelle voidaan sijoittaa ympäristöhaittoja paremmin sietäviä toimintoja ja liikennettä voidaan siirtää pois keskuksista.

Tie muodostaa varsin tärkeän ja näkyvän elementin. Tie on osa maisema- ja taajamakuva; kadut tarjoavat elämyksiä, muodostavat aluekokonaisuuksia sekä toimivat usein kaupunkien tunnuspiirteinä ja maamerkkeinä. Taajamien ulkopuolella maiseman piirteet korostuvat; tien rakenteet, istutukset, meluesteet, luiskat, leikkaukset ja uuden tien sijainti tulee suunnitella siten, että otetaan huomioon tien sopeutuminen maisemaan ja tieltä avautuvat näkymät. On kyse kokonaisuuden hallitsemistavasta ja siitä, miten erityispiirteet tuodaan näkyviin.



Kuva 12: Tien suunnittelun ja yhdyskuntasuunnittelun kytkeä

4.2.2 Tielaitos ja aluekehittämismviranomaiset

Maakunnan liitto laatii yhteistyössä tielaitoksen kanssa aluekehittämishjelman ja tavoiteohjelmat. Liiton virasto valmistelee maakuntastrategian, joka toimii tavoiteohjelmien kehyksenä. Kunnat valmistelevat tavoiteohjelmat seutukunnittain aluekehitysviranomaisen johdolla.

Tiejohtaja osallistuu aluekehittämishjelman käsittelyyn ja hänen alaisensa tarpeen mukaan tavoiteohjelmien laadintaan. Näissä ohjelmissa pyritään pääsemään sopimukseen niiden toteuttamisesta. Ohjelman sopimus tulee koskemaan myös tieohjelmia.

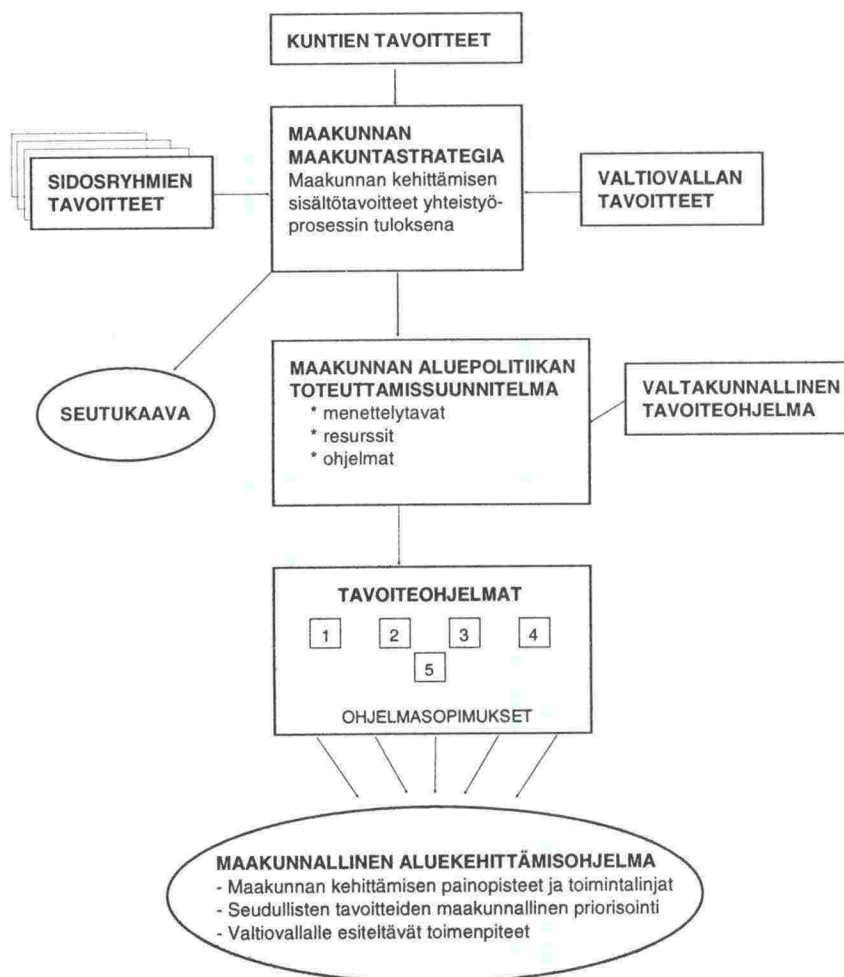
Valtion vuosien 1995-1998 toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä vuoden 1995 talousarvioehdotusten laadintamääräyksissä edellytetään, että liikenneministeriö ja sen alainen hallinto ottaisivat mahdollisuuksien mukaan huomioon tavoiteohjelmat sekä aluekehitysviranomaisen aluekehittämishjelman ja suunnitelmat /42/.

Liikenneministeriö antaa suuntaviivoja tielaitokselle osallistumisesta alueellisten kehittämissuunnitelmien laadintaan ja toteuttamiseen. Tähän liittyen liikenneministeriö antaa tulostavoitteet aluekehittämistyöhön osallistumisen ja aluekehittämissuunnitelmien toteuttamisen osalta.

Rahoituksen yhteensovittaminen muodostaa myös keskeisen yhteistyönäkökohdan. Tavoitteena olisi että aluekehitysviranomainen asettaisi keskeisten valtion aluehallintoviranomaisten kanssa yhteistyöryhmän, joka valmistelisi projektirahojen käyttöä ja hankekohtaisia avustuspäätöksiä. Päätökset avustuksista tekisi viranomainen, jolle määrärahat on valtion talousarviossa osoitettu. Yhteistyöryhmä valmistelee ja tekee ehdotukset ohjelman sopimuksista /42/.

Aluekehittämissuunnitelman rahoitukseen osallistuvat tekevät suunnitelman toteuttamiseen liittyviä erillisiä aiesopimuksen luonteisia ohjelman sopimuksia. Ne sisältävät eri alueilla toteutettavat suurimmat hankkeet ja niiden toteuttamiskataulut sekä muut kehittämistoimenpiteet. Ohjelman sopimuksissa osapuolet sopivat toimenpiteisiin liittyvästä rahoituksesta. Suunnitelmasta edellytetään yleensä alueellista omavarainusta, joka voi muodostua kuntien, kuntayhtymien ja elinkeinoelämän rahoituksesta /42/.

Eräänä yhteistyömuotona tulee olemaan ympäristövaikutusten arviointi. Alueiden tasapainoisen kehittämisen turvaamiseksi on tärkeätä, että aluekehittämissuunnitelmissa esitetään arvio aluepoliittisista ja elinkeinopoliittisista vaikutuksista sekä ympäristövaikutuksista. Samassa yhteydessä olisi myös esitettävä yhteys muihin alueen käyttöä ja suojelua koskeviin suunnitelmiin ja maankäytön suunnitelmiin.



Kuva 13: Alueellisen kehittämistyön prosessi

4.2.3 Ympäristövaikutusten arviointimenettely

Tielaitos on ehtinyt kehittää ja mukauttaa prosessiaan jo kolmen vuoden ajan, ennenkuin laki YVA-menettelystä tuli voimaan. Tämä on mahdollistanut prosessin sisäänajon. Käytännössä lain viivästyminen alkuperäisestä aikataulustaan on saattanut hyödyttää tielaitosta.

Tiehankkeiden ympäristövaikutusten arviointi voidaan tehdä seuraavin tavoin /52/:

- lakiin perustuva menettely, toteutus määritelty laissa ja asetuksissa.
- sovellettu menettely, periaatteet lain ja asetuksen mukaisia, mutta käsittely ja päätöksenteko joustavampaa.
- yksinkertaistettu menettely, arvioinnin pääperiaatteet toteutetaan sekä
- ei varsinaista arviointia, mahdolliset ympäristövaikutukset selvitetään.

Taajamatiehankkeissa ja tiehankkeissa jotka muuttavat taajaman aluerakennetta, saattaa maankäytön kehittäminen johtaa laajakantoisiin yhteisvaikutuksiin, jolloin voidaan tarvita lakiin pohjautuvaa arviointimenettelyä.

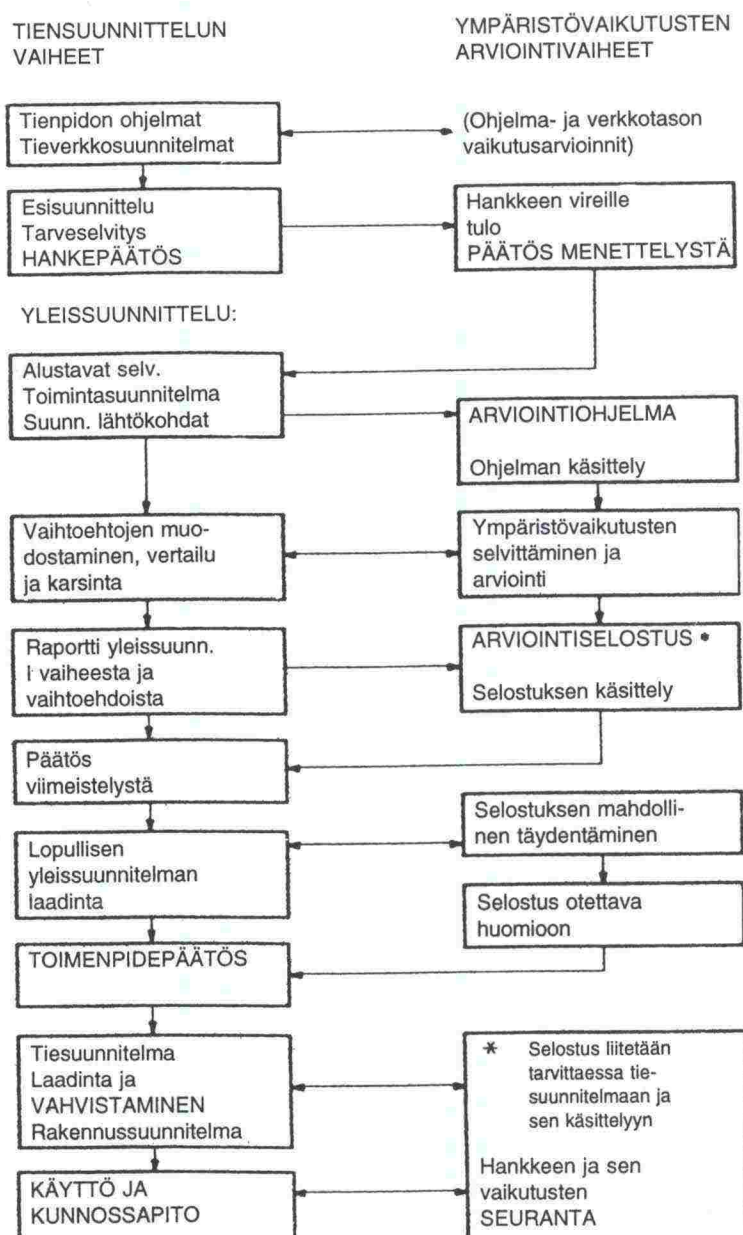
Pienessä tiehankkeessa, jonka vaikutukset ovat paikallisia, käytetään yksinkertaistettua menettelyä. Mikäli tiehankkeen ympäristövaikutukset ovat vähäiset, arviointimenettelyä ei käytetä. Tällaisia hankkeita voivat olla rakenteen parannushankkeet ja maaseudun alempaan tieverkkoon kohdistuvat hankkeet. Ellei hanke edellytä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttöä, on perusteltava miksi menettelyä ei käytetä. Hankkeesta aiheutuvat vaikutukset on joka tapauksessa selvitettävä.

Päätös siitä, ryhdytäänkö lakiin pohjautuvaan arviointimenettelyyn tai sovellettuun menettelyyn tehdään hankepäätöksen yhteydessä tai silloin, kun hanke otetaan tiepiirin suunnitteluohjelmaan. Päätöksen perustana ovat tarveselvityksen tai muun esisuunnittelun osana tehdyt tarkastelut.

Arviointimenettelyn pääpaino on tien yleissuunnittelun ensimmäisessä vaiheessa. Yleissuunnittelun toimintasuunnitelmaa laadittaessa tehdään arviointiohjelma ja arviointi on osana hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen selvittämistä. Arviointiselostus laaditaan ja viimeistellään tämän vaiheen aikana. Toimenpidepäätöksen yhtenä perusteena on hankkeen ympäristöllinen toteuttamiskelpoisuus.

Tie- ja rakennussuunnitteluvaiheissa toimenpidepäätöksen mukainen hanke täsmentyy lopullisesti. Tällöinkin on eri ratkaisujen ja niitä koskevien päätösten ympäristövaikutuksia selvitettävä.

Seurannan ja tielain mukaisen tiesuunnitelman käsittelyn tulee antaa eri osapuolille riittävät mahdollisuudet esittää näkemyksiä tämän suunnitteluvaiheen ratkaisuista. Arviointiselostus liitetään myös tiesuunnitelmaan ja suunnitelmassa selvitetään miten selostus ja siitä annettavat lausunnot on otettu huomioon.



Kuva 14: Tiesuunnittelun vaiheet ja ympäristövaikutusten arviointi /52/

5 TARKASTELU-ULOTTUVUUDET

Tielaitoksen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin kehittämisehdotuksia muodostetaan kolmen tarkastelu-ulottuvuuden avulla.

Ensimmäinen koskee yhteistyön järjestämistä viranomais- ja suunnitteluorganisaatioiden välillä. Toinen tarkastelu-ulottuvuus käsittelee suunnittelua laadullisesta näkökulmasta, tavoitteena hahmottaa suunnitteluun vaikuttavia tekijöitä mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja monipuolisesti. Kolmantena ulottuvuutena käsitellään osallistumisen yleistä merkitystä ja siinä ilmeneviä käytännön ongelmia.

Yhteistyö

Haastattelujen ja selvityksessä käytetyn aineiston avulla kehittämiskriteereiksi on valittu seuraavat onnistuneen ja tehokkaan yhteistyön periaatteet:

- Avoin ja luottamuksellinen vuorovaikutus eri viranomaisten kesken
- Sitoutuminen yhteisesti sovittuihin päämääriin
- Yhteistyön järjestäminen joustavasti ja tehokkaasti
- Yhteistyö suunnitteluprosessin kaikissa vaiheissa.

Suunnittelun laatu

Yhteinen tarve- ja tavoitemäärittäminen asettaa omat vaatimuksensa suunnitteluprosessille. Tällaisia vaatimuksia ovat ympäristöpainotteisen tiedon tehokkaampi huomioon ottaminen suunnittelussa, sosioekonomisten tekijöiden parempi ymmärtäminen, toimintojen tehokkaampi koordinoiminen sekä osallistuvan suunnittelun periaatteiden hyväksikäyttö /36/.

Ympäristöpoliittinen suunnittelu ja tekninen rationaalisuus ja tiedekäsitys ovat usein törmänneet toisiinsa. Tämä johtuu ennen kaikkea ympäristöongelmien luonteesta, jotka voidaan muotoilla seuraavasti: ne lisääntyvät nopeammin kuin tekniset ratkaisumahdollisuudet, ovat monitahoisempia, epävakaisempia ja ainutkertaisempia kuin opitut ongelma- ja tekniikkakokoelmat sekä sisältävät aina arvo- ja rooliristiriitoja /4/.

Nykyisessä suunnittelussa tulisi peräänkuuluttaa uudentyyppistä rationaalisuutta: kriittis-refleksiivistä rationaalisuutta, jolle on ominaista kokonaisnäkemys sekä ongelman asettelu päätöksenteon perustana - ei sen tekninen ratkaiseminen. Tämä näkökulma merkitsee valmiutta organisaation toimintaperiaatteiden, rutiinien, rakenteiden ja keinovalikoimien jatkuvaan kriittiseen arviointiin ja kyseenalaistamiseen /7/.

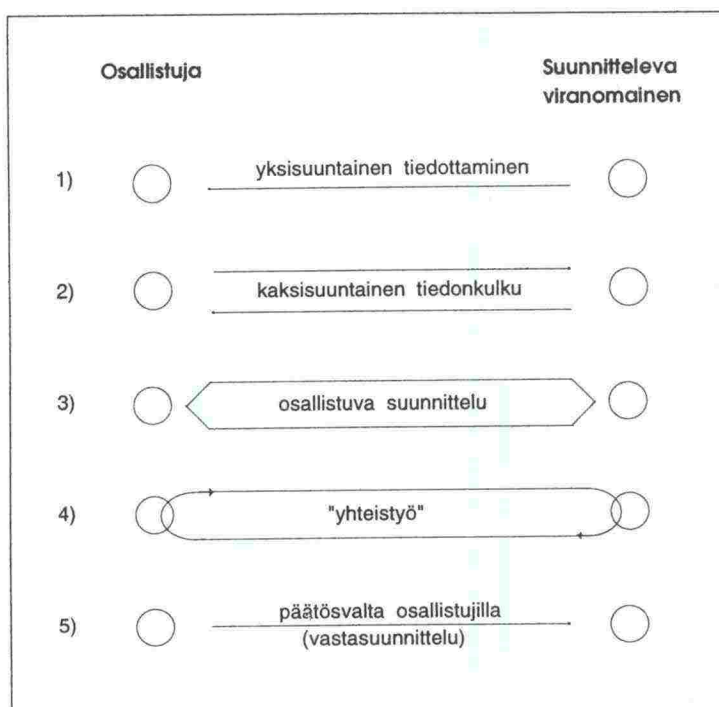
Tiensuunnittelunkin tulisi perustua sektorisuunnittelun sijasta kokonaisuuk-sien ja niiden mukaisten syy- ja seuraussuhteiden hahmottamiseen.

Haastattelujen perusteella on kartoitettu käytännön suunnittelutoiminnassa esiintyviä ongelmia. Tämän näkökulman mukaiset kehittämiskriteerit ovat:

- Tiensuunnittelua palvelevien tietojärjestelmien tehokas hyödyntäminen
- Laaja-alainen, kokonaisvaltainen suunnittelu.

Osallistuminen

Kansalaisten osallistuminen voidaan määrittää yksilöiden ja heidän muodostamiensa ryhmien pyrkimyksiksi vaikuttaa yhteiskunnalliseen suunnitteluun, päätöksentekoon ja julkiseen keskusteluun. Se voi kohdistua tiettyyn päätökseen, sitä valmistelevaan suunnitteluun tai laajemmin yleiseen mielipiteeseen /28/. Samalla osallistujat muodostavat ja muuttavat mielipiteitään ja näkemyksiään.



Kuva 15: Suunnitteluun osallistumisen tasot /27/

Osallistuminen käsitteenä on käytössä monessa erilaisessa merkityksessä, kuten osallistuva suunnittelu, demokraattinen suunnittelu, suora demokratia, lähidemokratia sekä yhteissuunnittelu. Tässä selvityksessä käytetään osallistumiskäsitteenä osallistuva suunnittelu.

Osallistumista koskeviksi kehittämiskriteereiksi on valittu:

- Osallistujien valinta
- Osallistumisen ajoitus
- Suunnittelun ja päätöksenteon ymmärrettävyys
- Suunnittelun ja päätöksenteon avoimuus ja julkisuus.

6 KEHITTÄMISEHDOTUKSET

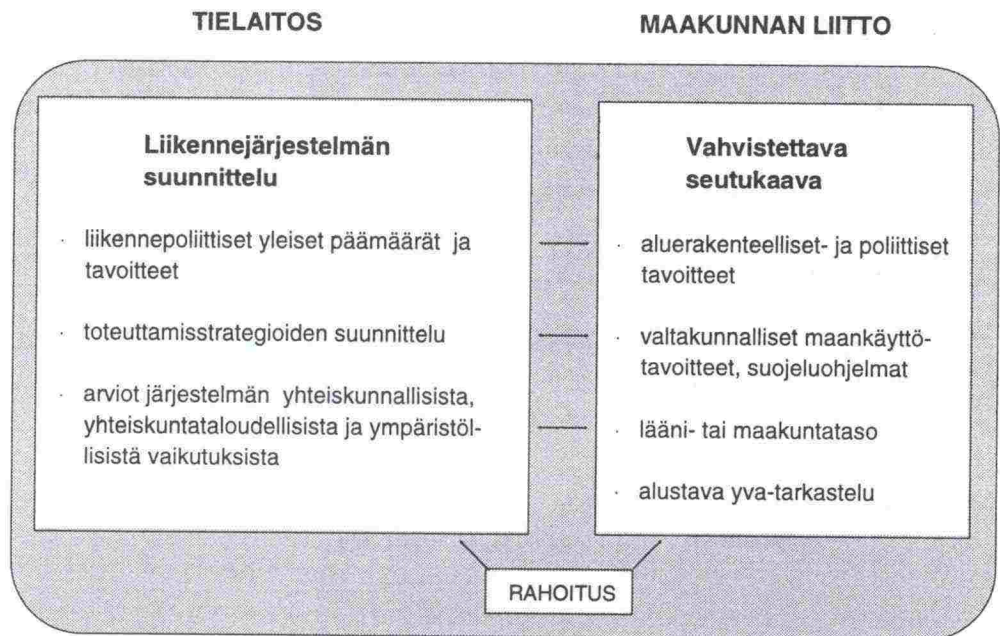
Ympäristön ohjausjärjestelmien uudistusten vaikutuksia tiensuunnitteluun tarkastellaan valittujen näkökulmien ja kriteerien avulla.

6.1 Alueiden kehittäminen

Yhteistyö

Yhteistyön aluekehitysviranomaisen ja tiepiirin välillä tulisi toteutua tiensuunnittelun kaikilla tasoilla: liikennejärjestelmän suunnittelun, tienpidon ohjelmoinnin sekä hankekohtaisen suunnittelun yhteydessä. Hankekohtaisen suunnittelun yhteistyö painottuu voimakkaasti esi- ja yleissuunnitteluun.

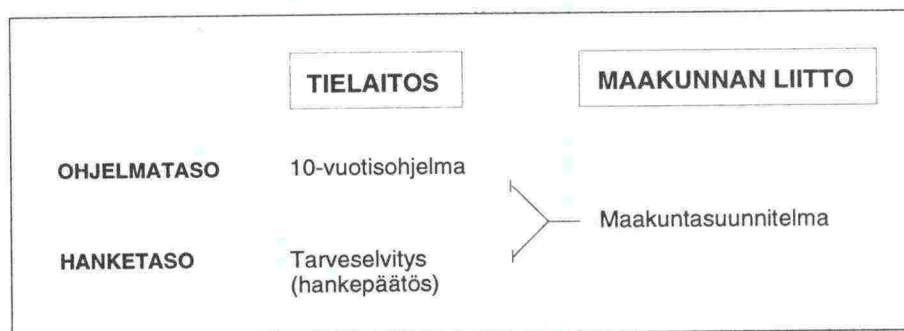
Yhteistyö liikennejärjestelmän suunnittelun muodossa toteutuu käytännössä vain suurilla kaupunkiseuduilla. Suunnittelu koskisi eri liikennemuotoja, liikenneverkkoja, pysäköintiä, aluerakennetta ja maankäyttöä sekä rahoitusta /12/. Suunnittelualueeksi tulisi määrittää kaupunkiseudun pääasiallinen työssäkäyntialue, sillä työmatkaliikenteellä on varsin huomattava merkitys.



Kuva 16: Aluepoliittinen suunnittelu yhteistyö

Suunnittelu- ja viranomaisyhteistyö tehostuu tienpidon ohjelmoinnin ja hankekohtaisen suunnittelun yhteydessä. Suunnittelun yhteinen tavoiteasettelu konkretisoituu, jolloin myös sitoutuminen yhteisiin päämääriin helpottuu.

Tiepiirin tienpidon 10-vuotisohjelma (hanketasolla tiehankkeet, joista hanke päätös tehty) ja maakuntasuunnitelma tulisi käsitellä samanaikaisesti.



Kuva 17: Tiepiirin ja aluekehitysviranomaisen yhteistyö ylemmällä suunnittelun tasolla

Tässä vaiheessa tulisi käydä suunnittelun ohjelmointiin liittyvä laaja-alainen keskustelu:

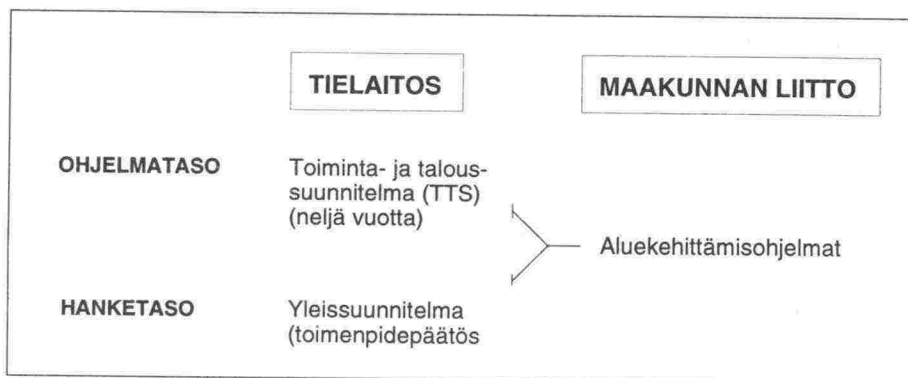
- alueen yleisestä kehittämisestä,
- liikennejärjestelmän kehittämistarpeesta: mihin suuntaan ja millä perusteilla liikennettä halutaan tulevaisuudessa ohjata muuttuvassa aluetaloudellisessa toimintaympäristössä,
- politiikkojen ympäristövaikutusten arvioinneista (aluepolitiikka, liikennepolitiikka) sekä
- rahoituskanavista.

Tiepiirin tienpidon 10-vuotisohjelmoinnissa taustatietoina ovat nykytila-analyysin pohjalta hahmotettava tienpidon visio, liikennepoliittiset päämäärät ja muut kriteerit.

Maakuntasuunnitelmassa on kyse myöskin visioinnista - tarkoituksena on alueellisen kehittämisen ja aluepolitiikan hahmottaminen eri hallinnonalojen kehittämishankkeiden pohjalta. Maakuntasuunnitelma tähtää myös toteuttamistoimenpiteisiin. Maakunta-suunnitelma laaditaan kerran liittovaltuuston valtuustokaudessa ja suunnitelman pääasiallisena tarkoituksena on ottaa kantaa niihin hankkeisiin, joita on tulossa seuraavan neljän vuoden aikana toteutukseen /11/.

Käytännön näkökulmasta katsottuna maakuntasuunnitelmassa on kyse liikenteen alueellisesta ja seudullisesta järjestämisestä ja sen mukaisista kytkennöistä ulospäin.

Tiepiirin toiminta- ja taloussuunnitelman (hanketasolla toimenpidepäätös) ja aluekehittämishojelmien välille on luotava yhteistyökanavat. Keskustelu suunnittelun tavoitteista ja päämääristä konkretisoituu toiminta- ja taloussuunnittelussa hankkeiksi.



Kuva 18: Tiepiirin ja aluekehitysviranomaisen välinen yhteistyö alemmalla suunnittelun tasolla

Tässä yhteydessä tulisi käydä periaatteellinen keskustelu seuraavista näkökulmista:

- alueellinen kehittäminen,
- liikenteellinen toteutettavuus ja liikenneturvallisuus,
- aluerakenne ja maankäyttö,
- hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi,
- hankkeen yhteiskuntataloudellinen arviointi sekä
- rahoitus.

Tielaitoksen toiminta- ja taloussuunnitelma muotoutuu liikenneministeriön antamien lähtökohtien perusteella. Suunnitelmassa kartoitetaan pitkän aikavälin tavoitteiden ja strategioiden perusteella ne hankkeet, joiden toteuttaminen on perusteltua tavoitteisiin nojautuen. Toiminta- ja taloussuunnitelman tarkoituksena on osoittaa tarvittava tienpidon rahoitustarve.

Aluekehittämishojelma voidaan nähdä maakunnan liiton instrumenttina, jolla etsitään käytännön toteuttamishankkeita tietynsuuntaisen kehityksen edesauttamiseksi.

Suunnittelun laatu

Laaja-alaisen, kokonaisvaltaisen suunnittelun tavoite edellyttää tieverkko-suunnittelun kehittämistä osaksi liikennejärjestelmäsuunnittelua /33/. Tässä suunnitteluvaiheessa alueelliseen kehittämiseen liittyvät kysymykset korostuvat, jolloin keskustelu yhteisistä päämääristä ja tavoitteista täsmentyy. Toimenpiteiden tarve ja tavoitteet määräytyvät joko tieverkko-suunnittelun yhteydessä tai erillisessä tarveselvityksessä.

Liikennejärjestelmätöön yhteydessä selvitetään runsaasti liikennettä synnyttävien kohteiden sijoituspaikkavaihtoehdot ja niiden liikennevaikutukset sekä tehdään esitykset sijoituspaikoista. Samassa yhteydessä voidaan tarkastella myös aluerakenteellisia ja aluepoliittisia vaikutuksia. Ensisijaisia kohteita voisivat olla automarketit, muut suuria liikennemääriä tuottavat palvelukohteet (kauppakeskittymät, virastot, sairaalat), suuret teollisuuslaitokset ja terminaalit sekä suuret asunto- ja teollisuusalueet.

Suunnittelun yhteydessä käsitellään keskeisenä osana myös rahoituksen järjestämistä, jolloin käsitellään ja tehdään ehdotuksia

- kaupunkiseutujen kuntien mahdollisuuksista nykyisen budjettirahoituksen painotuksen muuttamiseen ja uudenlaiseen kohdentamiseen,
- uusien rahoituslähteiden käyttöönottoon liittyen (tullit, työmatkapysäköinnin hinnan nostaminen) sekä
- liikennepalvelujen kustannusvastuun laajentamisesta liikenteessä ja asumisessa /12/.

Suunnittelutyön yhteydessä yhteisesti määritellyt tavoitteet käydään läpi ja niihin esitetään tarvittavat muutokset. Muutosesitykset voivat koskea aluerakennetta, alueellisen kehittämisen painopistealueita ja strategioita, väestötavoitteita, yhteistyötä eri aloilla ja toimenpiteiden toteutuksen ajoitusta.

6.2 Maankäytön ohjaus

Yhteistyö

Tämän hetken vaiheistetun suunnitteluprosessin ongelma on yleispiirteisyys. Sitä sovelletaan useissa tapauksissa mittakaavallisesti ja merkitykseltään erilaisiin suunnittelualueisiin samalla tavalla. Tarvitaan erikseen taajaan ja taajaman ulkopuolelle sovellettavaa suunnittelumallia, joka pystyisi huomioimaan kohdealueensa erityispiirteet ja tarpeet.

Taajamissa tiensuunnitteluprosessin ja etenkin tieverkkosuunnittelun tulisi perustua liikennejärjestelmäsuunnittelun periaatteisiin. Tämä asetelma on myös otollisin maankäytön suunnittelun huomioimiseen tiensuunnittelun osana.

Järjestelmän suunnittelu kokonaisuutena tuo mukanaan monia muitakin etuja. Yhdyskuntarakenteelliset seikat ja samalla yhdyskuntataloudelliset seikat saadaan tehokkaasti käsittelyyn, alueiden saavutettavuus liikenteen kannalta pystytään monipuolisesti kartoittamaan, alueen eri liikenteen käyttäjäryhmien tarpeet saadaan selvitettyä ja elinkeinorakenteelliset ja alueiden kehittämiseen liittyvät seikat saadaan kytkettyä suunnittelukokonaisuuteen.

Yhteistyö kaavoituksen kanssa tapahtuu liikennejärjestelmän suunnittelun ja tieverkkosuunnittelun osalta tietyssä määrin seutukaavan, mutta etenkin yleiskaavan yhteydessä. On kuitenkin aina huomioitava kaupunkialueiden erot kaavatilanteiden osalta; useimmilla alueilla seutukaavan merkitys jää melko vähäiseksi, jolloin yleiskaava nousee korostetumpaan asemaan.

Tarveselvityksen tai pääsuuntaselvityksen ongelma taajamissa on suunnittelun mittakaavan riittämätön tarkkuus. Taajama-alueen erityispiirteisiin ja muihin suunnitteluun vaikuttaviin tekijöihin on vaikea saada otetta. Asetelma vaihtelee kuitenkin alueittain ja hankkeittain.

Tarveselvitys palvelee on eräänlainen välipäätös, joka mahdollistaisi suunnittelun aloittamisen, ei konkreettisen rakentamisen. Lähtökohdat päätökselle tarjoaisi laaja liikennepoliittinen keskustelu liikennejärjestelmäsuunnittelun osana. Selvityksen osana ratkaistaan sen hetkinen alueen maankäyttötilanne ja kytkeminen tiensuunnittelun osaksi. Tässä yhteydessä myös hankkeen vaikutusten arviointi voidaan alustavasti selvittää, jolloin hankkeen kannalta ongelmallisiksi osoittautuneet vaikutukset voitaisiin ottaa jatkosuunnitteluun osaksi prosessia.

Tarveselvitys tarjoaa lähtökohdan tarkempaan suunnitteluun eli yleissuunnitelmaan. Varsinainen yleissuunnitelma toimisi näinollen prosessin kulmakivenä; aikaisemmassa vaiheessa havaitut ongelmat (maankäyttöristiriidat, vaikutusten arvioinnin kohdentuminen, osallistuminen ja ristiriitojen selvittäminen) pystytään tehokkaasti huomioimaan. Taajama-alueilla suunnitteluprosessin tulisi kuitenkin olla ehdottoman joustava. Suunnittelun kannalta keskeiset ratkaisut tulisi aina pohtia ja päättää tapauskohtaisesti.

Taajama-alueiden ulkopuolella tapahtuva tiensuunnittelu ei kohtaa välttämättä samanlaisia ongelmia kuin kaupunkialueilla. Suunnittelun painopisteet vaihtelevatkin usein näiden alueiden kesken.

Yleisten teiden suunnittelun kannalta yleiskaavallisena yhteistyönä tulisi laatia yhteisiä tieverkkosuunnitelmia alueilla, joissa taajama on kahden tai useamman kunnan alueella. Myös suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän kehittämissuunnittelussa yleiskaavallinen yhteistyö olisi tarpeen. Taajamien ulkopuolella voidaan myös soveltaa hankekohtaisia suunnitteluratkaisuja, jolloin jokin suunnitteluvaihe voidaan jättää välistä pois. Monissa hankkeissa on tieverkkosuunnitelman jälkeen siirrytty suoraan yleissuunnitelmaan, suunnittelun laadun siitä kärsimättä. Kyse on periaatteessa suunnittelulle asetetuista tavoitteista, ja siitä kuinka ne voidaan tehokkaasti saavuttaa.

Suunnittelun yhteistyön organisointi sovitaan hankkeen laajuuden mukaan yhteisesti. Yleensä on suositeltavaa muodostaa työtä johtamaan ja ohjaamaan hankeryhmä ja suuremmissa hankkeissa lisäksi johtoryhmä. Ryhmien jäsenet tulisi aina valita tapauskohtaisesti.

Tiepiirien ja kuntien on sovittava siitä, että tielaitoksen suunnitteluohjelmat sekä kuntien kaavoituskatsaukset saadaan tarvittaessa suunnittelutoiminnan avuksi. Suunnittelu nopeutuu, resursseja säästyy ja kokonaisuus muotoutuu toiminnallisten ratkaisujen kautta joustavammin yhteen.

Pienemmissä kaavahankkeissa, kuten kuntien osayleiskaavojen ladinnessa, yhteistyö on ollut vähäisempää. Tiepiirien edustajat voisivat tulla tällaisissa tapauksissa mukaan kuntien aloituskokouksiin, joissa ovat edustettuina lähinnä kuntien omat sektoriviranomaiset sekä alueen intressiryhmät.

Suunnittelun laatu

Maankäyttöratkaisut luovat usein raamit liikenneratkaisuille. Toisaalta liikenneratkaisulla luodaan uusia mahdollisuuksia maankäytölle, rajoitetaan sitä tai estetään sen toteutuminen kokonaan. Siksi on tärkeää suunnitella liikennettä ja maankäyttöä läheisessä vuorovaikutuksessa, jotta haluttu lopputulos niin maankäytön kuin liikenneratkaisujenkin suhteen saavutetaan.

Liikennejärjestelmän suunnittelussa käsitellään aluerakenteen ja maankäytön muutostarpeet toimivan liikennejärjestelmän kannalta. Työ tuottaa päätöksentekijöille ja suunnittelijoille monipuolista tietoa liikenteen ja maankäytön vuorovaikutussuhteesta sekä tietoja tarvittavista toimenpiteistä kaupunkiseudun aluerakenteen ja maankäytön kehittämiseksi. Toimenpide-esitykset voivat koskea esimerkiksi:

- suunnitteilla olevien asunto-, teollisuus- tai vähittäiskauppa-alueiden sijainnin tarkistamista sekä
- kaupungin keskustan vetovoimaisuuden lisäämistä alueen palveluvarustusta, pysäköintiä ja joukkoliikenne-etuisuuksia kehittämällä.

Suunnittelutyön yhteydessä käydään läpi kaupunkiseudun kaikki merkittävät näitä osa-alueita koskevat suunnitelmat /12/.

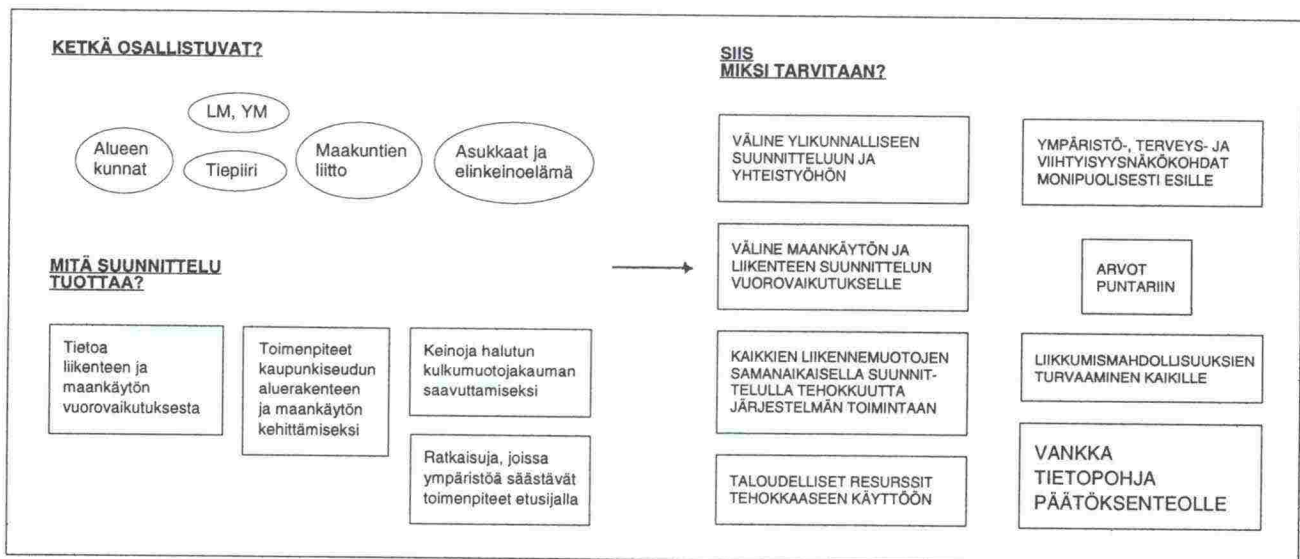
Liikennejärjestelmäsuunnittelulla etsitään ne toimenpiteet, joilla haluttu ja tavoitteeksi asetettu kulkumuotojakautuma edullisimmin saavutetaan ottaen huomioon toimenpiteiden hinta, vaikutukset ja toteuttamiskelpoisuus. Pelkillä liikennesektorin toimenpiteillä riittäviä muutoksia ei yleensä voida saavuttaa /12/.

Ympäristö-, terveys- ja viihtyisyysnäkökohdat ohjaavat merkittäväällä tavalla liikennejärjestelmän toimenpiteiden valintaa. Liikennejärjestelmätyössä selvitetään mahdollisuudet vähentää liikkumistarvetta tiivistämällä yhdyskuntarakennetta ja sijoittamalla liikennettä paljon synnyttävät toiminnot oikein.

Tiivis ja taloudellinen alue- ja yhdyskuntarakenne mahdollistaa joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen tehokkaan ja samalla taloudellisen kehittämisen. Joukkoliikenteen osalta liikennejärjestelmätyössä selvitetään ne muodot, joiden varaan seudun joukkoliikenne rakennetaan. Lisäksi suunnitelmassa esitetään ne toimenpiteet, joilla joukkoliikenteen edellytyksiä parannetaan. Kevyen liikenteen yhteyksien kehittäminen on liikennejärjestelmän tehokkaimpia kulkumuotojakaumaa muuttavia toimenpiteitä.

Kaupunkiseudun liikennejärjestelmän suunnitteluun osallistuvat eri muodoissa

- alueen kunnat
- maakuntaliitot
- liikennesektoreilla toimivat paikalliset viranomaiset
- liikenne- ja ympäristöministeriö
- asukkaat ja elinkeinoelämä.



Kuva 19: Liikennejärjestelmäsuunnittelun kokonaisnäkökulma

6.3 Hallinnon uudistuminen

Yhteistyö

Tässä yhteydessä tarkastellaan tieympäristöyhteistyöryhmien tulevaa roolia. Ryhmien toiminnan jatkumiselle on nähtävissä kolme erilaista lähtökohtaa:

- 1) tiehankkeessa ympäristöasioiden asiantuntija (suppea),
- 2) hankesuunnittelun ympäristöasioiden kehittämisyksikkö ja tielaitoksen yhteiskuntakeskustelun koordinoija (kohdistettu) sekä
- 3) kaikkien YVA-hankkeiden koordinoija ja kehittäjä (laaja).

Jos ryhmä toimii tiehankkeessa ympäristöasioiden asiantuntijana tämä aiheuttaa päällekkäistä työtä hankeryhmän tehtävien kanssa. Hankeryhmä on parempi ja tehokkaampi vaihtoehto tämän tehtäväalueen hoitamisessa. Vaihtoehto 1 jää näin ollen pois.

Vaihtoehdon 2 (kohdistettu) etuna voidaan pitää ryhmän asiantuntemusta yleisesti tiensuunnittelun sekä siihen keskeisesti liittyvän kaavoituksen ja yhdyskuntasuunnittelun osalta. Keskeiset haitat ovat lähinnä taloudellisia: onko alueellisella ympäristökeskuksella resursseja pitää useita erillisiä ympäristöyhteistyöryhmiä?

Vaihtoehdon 3 (laaja) etuna ovat taloudellisuus; yksi ryhmä hoitaisi kaikki YVA-lain hankkeet. Mahdollisena haittana on näkökulman liiallinen laajuus suhteessa asiantuntemukseen. Kaikista YVA-lain mukaisista hankkeista on oletettavasti tiehankkeita noin 40 %, kaavoitukseen liittyviä 30 % sekä muita ehkä 30 %.

Tiensuunnitteluun kohdistuvien laaja-alaisten uudistusten johdosta on todennäköistä, että kohdistetun vaihtoehdon mukainen yhteistyöryhmä olisi paras valinta ympäristöasioiden käsittelyssä. Ryhmän on luonnollisinta jatkossakin keskittyä siihen tehtäväalueeseen, jossa se omaa riittävää asiantuntemusta, kokemusta ja näkemystä edellisiltä vuosilta. Eräitä uusia tehtäväalueita on kuitenkin hyvä sisällyttää jatkotyöskentelyyn.

Yhteistyöryhmien kokoonpano voisi olla seuraava:

- lääninhallituksen edustaja,
- alueellisen ympäristökeskuksen edustajat,
- maakunnan liiton/liittojen edustajat,
- museoviranomaiset,
- kunnan edustaja/edustajat tapauskohtaisesti sekä
- tiepiirin edustajat.

Ympäristöhallinnon uudistuksessa yleisen hallintoviranomaisen eli lääninhallituksen ongelmaksi tulee käytännön yhteistyön puute etenkin liikenneturvallisuus- ja joukkoliikenneasioissa. Sen edustajan mukanaolo ryhmässä mahdollistaisi kosketuspinnan kuntiin ja muihin keskeisiin viranomaisiin, kuten tielaitokseen.

Kunnan edustajien mukanaolo ryhmässä voisi olla tapauskohtaista. Pääpaino olisi etenkin hankeryhmien kautta tapahtuvassa yhteistyössä.

Tiensuunnittelun ja maankäytön suunnittelun välisen yhteistyön kehittäminen

Ympäristöyhteistyöryhmä voisi toimia eräänlaisena kestävästä kehityksestä keskustelufoorumina tiehankkeissa, joihin liittyy kaavoitusnäkökulma. Myös alue- ja yhdyskuntarakenteellisten seikkojen huomioiminen on äärimmäisen tärkeää. Pääpaino tulisi olla liikennejärjestelmäsuunnittelun koordinoimisessa.

Seutukaavoittajien, kunnan kaavoittajien sekä tielaitoksen edustajien saaminen saman pöydän ääreen helpottaa hankkeista aiheutuvien vaikutusten kokonaiskuvan hahmottamista ja ratkaisumallien muodostamista.

Alueellinen kehittämisproblematiikka

Maakunnan liiton merkitys suurissa hankkeissa tarjoaa lähtökohdan hankkeen jatkokäsittelylle. Tärkeää onkin, että ryhmän edustajille muodostetaan riittävän laaja aluepoliittinen viitekehys hankkeen käsittelyä ajatellen.

YVA- menettelyn kokonaisvaltainen kehittäminen

Laaja YVA-näkemys mahdollistaa kaavayhteistyön kontrolloinnin. Yli sektorirajojen tapahtuva kehittämistyö antaa edellytyksiä myös muiden hallinnonalojen tarjoaman tiedon hyödyntämiseen. Myös aluekehittämisohjelmiin liittyvään strategisen tason YVA:n käsittely tulisi ottaa huomioon ryhmissä.

Tiensuunnittelun kannalta tarkasteltuna ryhmien keskeisenä työskentelyperiaatteena tulisi olla yhteistyö hankeryhmissä tapahtuvan suunnittelun kanssa. Ne hankkeet, joihin liittyy ongelmallisia kohtia tulisi käsitellä ympäristöyhteistyöryhmissä. Kyse olisi siis ryhmän toimimisesta eräänlaisena neuvottelevana asiantuntijayksikkönä. Suurissa hankkeissa voidaan ympäristövaikutusten arvioinnin sekä myös kaavoituksen kannalta kriittiset kohdat sopia hankeryhmissä. Periaate on jo ollut käytössä tietyissä tiepiireissä, joista se puuttuu.

Ryhmällä olisi näköalapaikka seurata ympäristöalan yleistä kehitystä sekä solmia kontakteja alan asiantuntijoihin, yliopistoihin ja korkeakouluihin. Eri-alaisten koulutustilaisuuksien sekä seminaarien järjestäminen voisi tuoda mukanaan laajempia näkökulmia suunnitteluun.

Ryhmän yleisiä toimintaperiaatteita olisivat:

- ensisijaisesti käynnissä olevien hankkeiden tarkastelu, vanhojen hankkeiden käsittely seurannan kannalta suotavaa,
- YVA-menettelyn ja ympäristöalan yleinen seuraaminen ja niiden mukaisten kehittämisenäkökohtien soveltaminen tiehankkeisiin,
- kaavoituksen ja tiensuunnittelun yhteisten suunnitteluperiaatteiden etsiminen; yhteistyökontaktien solmiminen sekä uuden avoimemman suunnittelu- ja hallintokulttuurin periaatteiden välittäminen,
- alueelliseen kehittämiseen liittyvä strategisen tason ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kehittäminen,
- YVA:n kehittämisen kannalta oleelliseen keskittyminen; tiehankkeiden karsintaa tulisi suorittaa jo hankeryhmässä, vain ongelmallisimmat hankkekokonaisuudet ympäristöyhteistyöryhmään sekä
- ryhmän toiminnan tehokkuuden kannalta järjestelyjen hoitaminen vuorotellen valittavan ryhmän jäsenen avulla. Kaikki järjestelytehtävät eivät näinollen kasautuisi yhdelle henkilölle (pääsääntöisesti tähän asti tiepiirin edustajan vastuulla).

6.4 Ympäristövaikutusten arviointi

Yhteistyö

Hyvän ja kattavan YVA:n perusperiaatteita ovat:

- monitieteinen, laaja ympäristökäsitys,
- vuorovaikutteisuus ja ryhmätyöskentely,
- arvopainotteisuus sekä
- osallistuminen /22/.

Näihin periaatteisiin sitoutuminen edellyttää usein perustavanlaatuisia suunnitteluideologian muuttamista - laadullista ajattelua määrällisen sijaan.

Tiehankkeiden YVA-menettelyn painopistettä tulisi siirtää ylemmille suunnittelutasoille ts. tienpidon ohjelmien, tieverkkosuunnitelmien sekä tarveselvitysten tasolle.

Ohjelmatason ja politiikkojen ympäristövaikutusten arviointimenettelyä kutsutaan myös politiikan ympäristövaikutusten arvioinniksi. Toisena määritelmänä voidaan käyttää strategisen tason ympäristövaikutusten arviointimenettelyä /6/. Poliitiikan ympäristövaikutusten arviointi on tarpeen, koska hankekohtainen suunnittelu on liian myöhäinen vaihe käsitellä useita vaikutuksia. Näitä vaikutuksia ovat esimerkiksi liikennepoliitiikan vaikutukset eri liikennemuotoihin ja maankäytön kehityssuuntiin sekä näiden seurauksena yhdyskuntien energiankulutukseen /43/.

Politiikan ympäristövaikutusten arviointi tulee nähdä suunnittelun ja päätöksenteon apuvälineenä. Ohjelmataason ja hanketasoon ympäristövaikutusten arviointi muodostavat yhdessä toimivan kokonaisuuden.



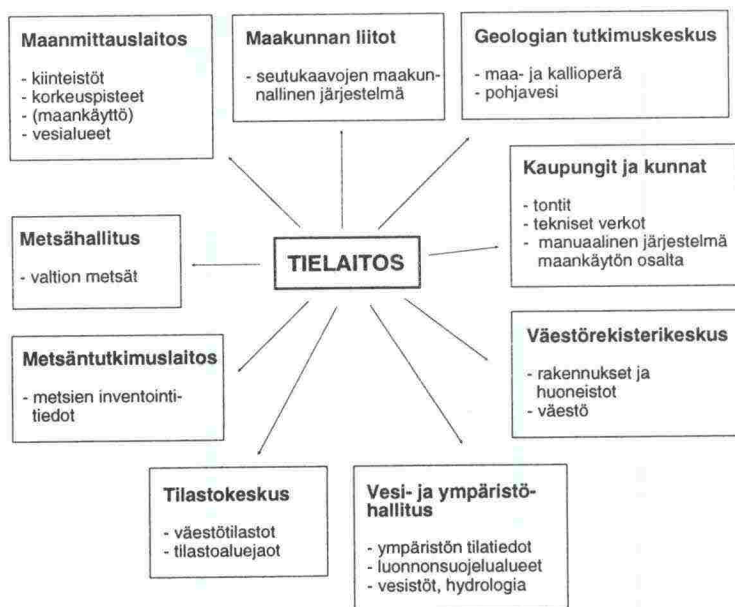
Kuva 20: Strategisen tason ympäristövaikutusten arviointi tiensuunnittelussa

Tarveselvityksessä maaseutualueilla tulisi selvittää suunnitelman tason mukaisia vaikutuksia. Liian tarkka ympäristövaikutusten arviointi yleispiirteisellä tiensuunnittelun tasolla ei ole välttämättä hyödyllistä. Taajama-alueiden pääsuuntaselvityksissä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn näkökulma on usein tarkempi kuin tarveselvityksissä maaseutualueilla.

Seuraavilla suunnitelmatasoilla vaikutusten arvioinnin tulisi kohdistua suunnittelun kuluessa havaituille ongelma-alueille. Kyse on prosessista, jossa arvioinnin mittakaava muuttuu suunnittelutason mukana. Näin vältetään moninkertaisen menettelyn ongelmilta.

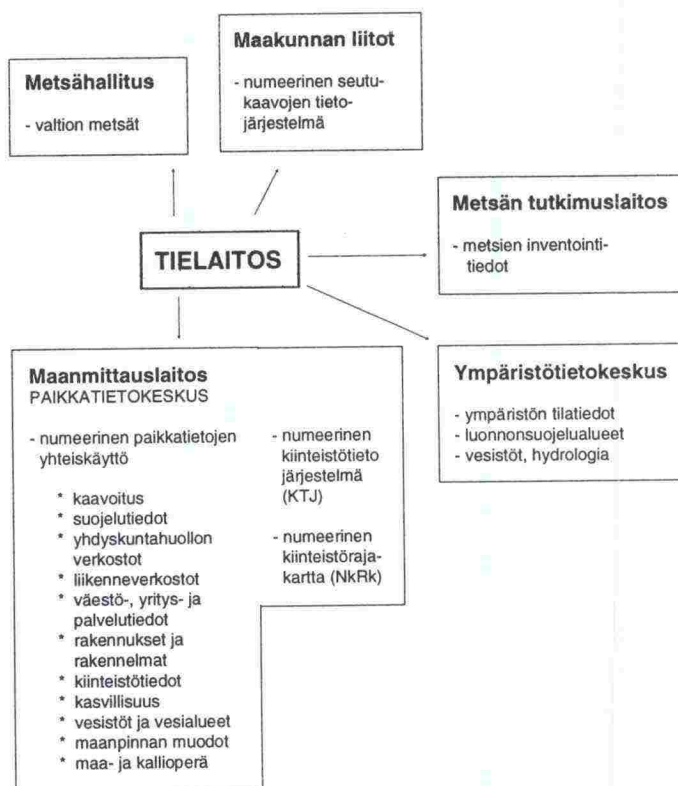
Suunnittelun laatu

Laadukkaan ja kattavan YVA-menettelyn tekeminen on mahdollista vain riittävän laajojen ja ajankohtaisten tiensuunnittelua palvelevien tietojärjestelmien hyödyntämisen avulla. Tietojärjestelmillä tässä yhteydessä tarkoitetaan numeerisia, ATK-pohjaisia paikkatietojärjestelmiä tai vastaavia rekistereitä. Ongelmana on tielaitoksessa havaittu tarvittavan tiedon paikallistaminen ja sen muoto.



Kuva 21: Ympäristötiedon sisältö ja paikallistettavuus nykyisin

Lähtötulevaisuudessa keskeistä ympäristötietoa tulevat tarjoamaan maanmittauslaitoksen ylläpitämä paikkatietokeskus sekä Suomen ympäristötietokeskus. Tässä yhteydessä oletetaan että yhteiskäytössä oleva paikkatietojärjestelmä on toiminnassa vuonna 1996 suunnitelmien mukaisesti. Kuvassa 22 esitetään silloin saatavan ympäristötiedon sijoituspaikat ja sisältö.



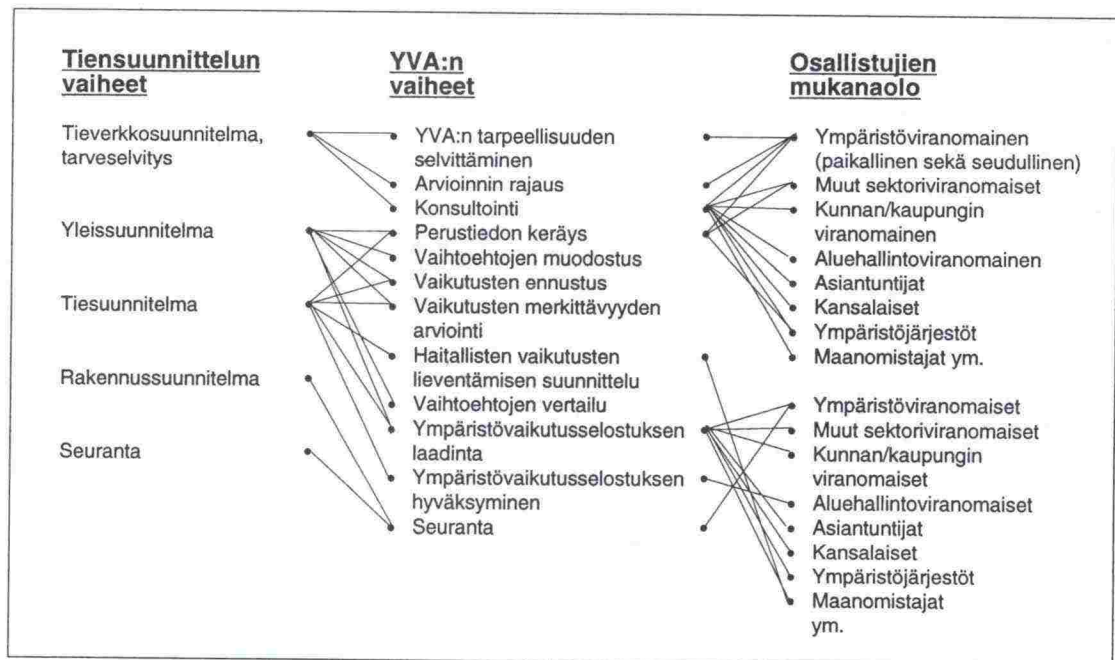
Kuva 22: Ympäristötieto tulevaisuudessa

Osallistuminen

Osallistujien valinnassa on ratkaistava keitä suunnittelun katsotaan koskevan, ketkä saavat osallistua, kuka valitsee osallistujat, millä perusteella ja kuinka monta osallistujaa valitaan. Lisäksi on pyrittävä riittävään alueelliseen ja sosioekonomiseen edustavuuteen, organisoitumattomien intressien sekä erityisryhmien (vanhukset, lapset, vammaiset yms.) huomioon ottamiseen. Merkittävää on huomioida myös se, voiko joku manipuloida valintaa /22/.

Usein ongelmaksi muodostuu vahvojen perinteisten organisoituneiden ryhmien vaikutusvalta. Osallistuvan suunnittelun periaatteiden mukaisesti päähuomio olisi kuitenkin kiinnitettävä organisoimattomien ja ehkä heikompien tahojen esille pääsyyn.

Osallistumiskäytännön yhtenä tavoitteena on saada yhteys kaikkiin intressiryhmiin. Jos vaikutusalue on laaja ja epämääräinen, yhteyksiä voi pyrkiä varmistamaan tiedotusohjelmalla, joka suuremmassa hankkeessa saattaa kasvaa todella mittavaksi. Erityistä painoarvoa onkin annettava sellaisten menetelmien etsimiselle, joissa tiedottaminen ei ole niin suurta että yhteistoiminnan merkitys häviää näkyvistä /51/.



Kuva 23: Esimerkki intressiryhmien hahmottamisesta tiehankkeen YVA:n eri vaiheissa /6/

On kuitenkin olemassa sidosryhmiä, joihin vaikuttaminen on mahdotonta tai hyvin vaikeaa. Nämä ongelmaryhmät on syytä tiedostaa vuoropuhelua suunniteltaessa ja toteutettaessa. Loppujen lopuksi on aina kysymys arvoista ja asenteista. Kyseiset ryhmät on paikallistettu Pasilanväylän suunnittelu-prosessin yhteydessä /29/ seuraavasti:

Naiset

Naiset arvostavat hyviä liikenneyhteyksiä siinä kuin miehetkin, mutta teiden rakentaminen on naisten arvojärjestyksessä kaukana kärkisijoilta. Tämä on korostunut entisestään laman aikana, kun on jouduttu tinkimään perusasioista. Tien rakentamistarve tulee näin ollen perustella naisille paremmin kuin miehille.

Perheettömät

Perheettömät eivät omista autoja yhtä paljon kuin perheelliset ja tätä kautta he käyttävät teitä vähemmän. Asiasta, joka ei vaikuta omaan elämään millään tavalla on vaikea kiinnostua.

Pientuloiset

Pientuloisilla on vähemmän autoja kuin keski- ja suurituloisilla. Heikommin koulutetut ihmiset eivät usein ole kovin kiinnostuneita vaikuttamaan myöskään yhteisiin asioihin.

Tiensuunnittelu on erilaista ja usein eri lähtökohdista lähtevää riippuen suunnittelukohteen toimintaympäristöstä (taajama- maaseutu) - näin on myös osallistumisen kannalta. Useissa taajamahankkeissa intressiryhmien selvittäminen ja suunnittelusta tiedottaminen on jo itsessään vaikea tehtävä /45/. Taajaman ulkopuolisissa hankkeissa tämä on helpompaa.

Kansalaisten vaikuttamisen kannalta on ratkaisevaa, *missä vaiheessa suunnitteluprosessia osallistuminen on mahdollista*. Mitä myöhemmin osallistuminen järjestetään, sitä todennäköisempää on, että suunnitelmat saavat osakseen sitkeää vastustusta. Riittävän aikaisessa vaiheessa järjestetty osallistuminen antaa intressiryhmille paremmat vaikuttamisen mahdollisuudet sekä synnyttää myös pitemmällä aikavälillä säästöjä. Vastustus hanketta kohtaan aiheuttaa nimittäin aina taloudellisia menetyksiä /6/.

Valtakunnan tason liikennepoliittisessa sekä liikennejärjestelmäsuunnittelussa periaateellisena osallistumisen lähtökohtana tulisi olla keskustelu liikennepoliittisista päämääristä ja tavoitteista. Tarkastelun tulisi olla ongelmapainotteinen. Tällä tasolla tapahtuva osallistuminen edellyttäisi perusteellista nykyisen suunnittelu- ja päätöksentekokulttuurin muutosta.

Tarveselvityksen ja pääsuuntaselvityksen osana intressiryhmille tulisi tarjota mahdollisuus vaikuttaa hankkeen ongelmanmäärittelyyn tarkentamiseen edelliseltä suunnittelutasolta. Organisaation tulisi pystyä tarjoamaan "parhaan vaihtoehdon" sijasta erilaisia ongelmanratkaisuvaihtoehtoja. Suunnittelulla tulisi pyrkiä valinnan mahdollisuuksien ja tietoisuuden lisäämiseen eri vaihtoehtojen osalta. Tämä mahdollistuisi julkistamalla erilaisia tavoitteita sekä keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi /3/.

Edellä kuvatut suunnitelmatasot tarjoavat hyvät mahdollisuudet laajaan keskusteluun hankkeen tavoitteista, periaatteista ja arvoista. Myös ristiriitojen hahmottaminen tulevaa suunnittelua ajatellen olisi tämän vaiheen keskeisenä tavoitteena.

Yleissuunnitelmavaiheessa vaihtoehdot konkretisoituvat. Yhtenä tämän vaiheen keskeisenä osana on kuitenkin selvittää hankkeen suunnitteluhistoria perusteellisesti; millaisia päätöksiä on aikaisemmissa vaiheissa tehty ja millä perusteilla.

Vuoropuhelun lähtökohtana tulisi olla kaikkien osapuolien mukaansaaminen suunnitteluun alusta alkaen. Jos joku sidosryhmä haluaa yhteydenottoyrityksistä huolimatta pysytellä suunnittelun ulkopuolella, asia tulisi tuoda julki, jotta tämä sidosryhmä ei voisi aiheuttaa projektille ongelmia myöhemmin /40, 20/.

Tiesuunnittelun ja rakennussuunnittelun aikana korostuvat aikaisempien suunnitteluvaiheiden aikana tehtyt virheet tai havaitut puutteet. Kaikki intressitahot on käytävä näissä suunnitteluvaiheissa läpi huolellisesti, vaikka ryhmät suppenevatkin. Ratkaisujen konkretisoituessa sidosryhmien merkitys korostuu. On pyrittävä ratkaisuun, joka on yleisessä mielessä hyväksyttävä, vaikka kaikkien kannalta parasta ratkaisua ei ole olemassa - on vain häviäjiä ja voittajia.

Suunnittelun ja päätöksenteon ymmärrettävyys on kansalaisten osallistumisen perusedellytys. Ymmärrettävyyden vaatimus koskee suunnittelun sisältöä, suunnittelijoiden käyttämää kieltä sekä itse prosessin kulkua: kuka tekee missäkin vaiheessa päätöksiä ja miksi.

Tämä asettaa vaatimuksensa myös käytettävälle vertailumenetelmille. Vertailumenetelmän on kyettävä tarjoamaan kansalaisille ja päätöksentekijöille riittävän havainnollinen ja kansantajuinen esitys vaihtoehtojen erilaisista vaikutuksista ympäristöön, talouteen ja sosiaalisiin tekijöihin. Tähän antaa edellytyksiä tilanneanalyysi ja siihen sisältyvä toiminto- ja tavoiteanalyysi.

Illustraatiokuvat, pienoismallit ja erilaiset ATK-pohjaiset ympäristömallit ovat varsin monipuolisia suunnitelman havainnollistajia. Varsinkin tiensuunnittelun ylemmillä tasoilla tarve suunnitelmien havainnollistamiseen korostuu, mikäli halutaan mahdollistaa kansalaisten osallistuminen.

Vuorovaikutuksen onnistumiseen vaikuttaa merkittävästi myös käytettävä kieli. Erikoisalojen suunnitteluterminologia on usein vain alaan perehtyneiden ymmärrettävissä. Suunnittelussa käsiteltävä informaatio olisi pyrittävä kääntämään asiantuntijakielestä yleistajuisemmaksi.

Intressiryhmille tulisi tiedottaa tehtyjen päätösten perustelut sekä se, kuka on päätöksistä vastuussa. Tämä on ensiarvoisen tärkeä seikka suunnitelman yleiselle hyväksyttävyydelle. Kullakin suunnitteluvaiheella on oltava myös selkeä rajattu tehtävänsä. Kansalaisten on tällöin helpompi hahmottaa, mitä tapahtuu ja miksi. Monipuolisellakaan vuoropuhelulla ei voida lisätä suunnittelun ymmärrettävyyttä, jos prosessi on liian monimutkainen tai auttamattoman sekava.

Osallistumisen aikataulut tehdään yleensä niin, että asetetaan eri työvaiheet jonoon ja tähdellä tai laatikolla kuvataan, milloin kansalaisia aiotaan lähestyä. Niitä pitäisi tehdä toisinpäin: muodostaa tiedotus- ja yhteistoimintaohjelma, joka ei ole liian tiukka tai epälooginen, ja sen jälkeen sovittaa muut työvaiheet siihen /51/.

Avoimuuden ja julkisuuden vaatimus on itsestäänselvyys osallistumista tarkasteltaessa ja kehitettäessä. Intressi- ja sidosryhmille tulisi aktiivisesti tiedottaa suunnittelun yleisestä kulusta, mahdollisista osapäätöksistä ja niiden perusteista. On ehdottomasti tiedotettava, miten esitettyjä mielipiteitä on huomioitu suunnitteluratkaisuissa ja päätöksenteossa. Vuoropuhelun tulokset esitetään suunnitelman valmistumisen yhteydessä ja tuloksista tulisi keskustella hankkeen suunnittelua ohjaavissa ryhmissä.

Poliittisten, kunnallisten tai valtiollisten luottamushenkilöiden rooli ja merkitys korostuu osallistumismenettelyissä. Päätösvalta tulisi siirtää viranomaisorganisaatioilta sekä konsulteilta poliittisille päätöksentekijöille, joiden on kyettävä perustelemaan päätöksensä valitsijoilleen. Kansalaisille tarjottaisiin näin mahdollisuutta vaikuttaa myös poliittisiin päätöksentekijöihin suunnittelijoiden lisäksi.

Osallistumisessa ei ole siis kysymys pelkästään suunnitteluorganisaation "ovien avaamisesta ulkomaailmaan". Kysymys on myös organisaation ymmärrettäväksi tekemisestä sekä yleisestä suunnitteluorganisaation toimintamuotojen muuttamisesta.

7 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Selvityksen kohteena on tielaitoksen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessi, jota on tarkasteltu ajankohtaisten ympäristön ohjausjärjestelmien muutosten eli alueiden kehittämislain, maankäytön ohjausuudistuksen, alue- ja ympäristöhallinnon uudistuksen sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan lain näkökulmasta. Kehittämisehdotukset koskevat pääasiassa vaihteista tiensuunnitteluprosessia.

Alueiden kehittämislain mukainen yhteistyö toteutuu maakunnan liittojen välityksellä. Keskeisenä tavoitteena on sopiminen yhteisistä päämääristä ja tavoitteista. Se voidaan toteuttaa:

- maakuntasuunnitelman ja tiensuunnittelun 10-vuotisohjelmoinnin valmistelun aikaisella yhteistyöllä sekä
- alueellisten kehittämisohjelmien ja toiminta- ja taloussuunnitelman välisellä vuorovaikutuksella.

Maakunnan liittojen ja tiepiirien välinen yhteistoiminta tulee korostumaan voimakkaasti mahdollisen EU-jäsenyyden vaikutuksesta. EU:n rakenne- ja aluepolitiikka tuo mukanaan myös strategisen tason ympäristövaikutusten arviointimenettelyn, joka tulee tehdä aluekehittämisohjelmien valmistelun aikana. Tielaitoksen hankkeet tulevat muodostamaan keskeisen painopisteen ohjelmissa.

Alueellisten kehittämisnäkökohtien huomioimiseksi ehdotetaan tieverkkosuunnittelun kehittämistä osaksi liikennejärjestelmäsuunnittelua. Liikennejärjestelmäsuunnittelun avulla saadaan hahmotettua liikennepoliittisia tavoitteita ja päämääriä, tavoitteellisia liikenneverkkoja, järjestelmän toteuttamisstrategioita sekä arvioita järjestelmän yhteiskunnallisista, taloudellisista ja ympäristövaikutuksista.

Maankäytön ohjausuudistuksen mukainen tiensuunnittelun yhteistyö vaatii suunnitteluprosessilta joustavuutta sekä suunnittelualueen erityispiirteiden huomioimista. Ehdotetaan taajama-alueille ja taajaman ulkopuolisille alueille eri lähtökohdista lähtevää tiensuunnitteluprosessia.

Myös suunnittelun yhteistyön organisoinnissa on nähtävissä kehittämistarvetta. Tämä vaatimus korostuu etenkin pienempien kaavahankkeiden valmistelussa kuntien ja tiepiirin yhteistyönä. Aikaisemmin tämän tason yhteistoiminta on ollut vähäistä.

Ympäristö- ja aluehallinnon uudistuksen mukaista yhteistyötä on tarkasteltu tieympäristöyhteistyöryhmien toiminnan ja roolin kannalta.

Yhteistyöryhmien toiminnan ehdotetaan keskittyvän jatkossakin tiehankkeiden laaja-alaisen YVA-menettelyn kehittämiseen. Oleellisena uudistuksena tulisi huomioida hanke-YVA:n sisällyttäminen osana kaavoitukseen liittyvää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Tällä tavoin saadaan tehokkaasti kehitettyä tiensuunnittelun ja kaavoituksen yhteisiä toimintaperiaatteita. Myös alueelliseen kehittämistyöhön liittyvät seikat tulisi ottaa ryhmän toiminnassa huomioon. Tähän erityisesti liittyy strategisen tason ympäristövaikutusten arviointimenettely ja sen kehittäminen.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä velvoittaa viranomaisia soveltaamaan arviointimenettelyä hankkeisiin, joilla saattaa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tiehankkeiden osalta lakisääteisen YVA-menettelyn piiriin kuuluisivat moottori- ja moottoriliikennetiet.

Tielaitos on kehittänyt menettelyä eri hankkeissa vuodesta 1990. Vuosina 1992-1993 useat tiepiirit ovat käynnistäneet kokeiluhankkeita, joissa on pyritty soveltamaan lain mukaisia menettelyjä. Kokemukset ovat pääosin olleet hyviä.

Arviointimenettelyn painopistettä tulisi siirtää ylemmille tiensuunnittelun tasoille. Esimerkkejä tällaisista ovat valtatieverkon kehittämis-suunnittelu, liikennejärjestelmäsuunnittelu kaupunkiseuduilla, 10-vuotishjelmointi, tarveselvitykset verkostotasolla sekä tielaitoksen politiikat.

Arviointimenettely tulisi aina kohdistaa kullekin tiensuunnittelutasolle sen mittakaavan ja tarkkuuden mukaisesti. Prosessin on oltava tarpeeksi joustava toimiakseen lähtökohdiltaan erilaisissa suunnitteluhankkeissa.

Osallistumisen kannalta keskeistä on selvittää se, keitä osallistujia valitaan, missä suunnitteluvaiheessa osallistuminen on mahdollista, kuinka ymmärrettävää suunnittelu- ja päätöksentekoaineisto on sekä perustuuko suunnittelu- ja päätöksentekoprosessi julkisuuden ja avoimuuden periaatteille.

Johtopäätökset

Selvityksessä käsiteltävät uudistukset tähtäävät avoimempaan ja vuorovaikutukseen pyrkivään suunnittelu- ja hallintokulttuuriin. Tähän vaatimukseen tulee myös tielaitoksen vaiheittaisen suunnittelu- ja päätöksentekoprosessin pystyä vastaamaan.

Kuntien rooli tulee huomattavasti muuttumaan. Tämä edellyttää myös tielaitoksen puolelta entistä aktiivisempaa yhteistyötä. Kuntien pääatäntävalta vahvistuu valtiovallän valvonnan vähentyessä sekä kaavojen alistusmenettelyjen poistuessa. Toisaalta kuntien kaavoitusshenkilöstö on jatkuvasti vähenemässä. Tämä ei voi olla vaikuttamatta laadittävien kaavojen laatuun. Jatkuva yhteistyö kunnan kanssa poistaa ehkä lakiehdotukseen sisältyvän juridisen vaaran: laissa määritellyn valitusajan jälkeen kaavaan puuttuminen ei ole mahdollista.

Maakunnan liittojen lakisääteiset tehtävät - seutukaavoitus sekä alueellinen kehittäminen - tulevat vaikuttamaan myös tielaitoksen suunnittelutoimintaan. Etenkin alueelliset kehittämisnäkökohdat korostuvat voimakkaasti.

Oletettavaa onkin, että liitot tulevat keskittymään alueellisiin kehittämisnäkökohtiin sekä edunvalvontaan. Asetelmassa on vaaransa; puhtaasti taloudellisten intressien rinnalla muut seikat kuten ympäristölliset, yhdyskuntarakenteelliset sekä sosioekonomiset tekijät saattavat saada vähemmän tärkeän merkityksen kehittämishankkeissa. Myös tielaitoksen on otettava aktiivinen rooli näiden seikkojen huomioimisessa. Tähän antaa edellytyksiä ja mahdollisuuksia tielaitoksen monipuolinen asiantuntemus.

Avoin ja joustava yhteistyö on edelleen ehtona kokonaisnäkökulman hahmottamiselle suunnittelussa. Selvityksessä käsiteltyt uudistukset sisältävät moniulotteisia ja laaja-alaisia asiakokonaisuuksia, joiden käsittely ei yksinkertaisesti ole mahdollista ainoastaan tiensuunnittelun näkökulmasta. Tarvitaan kokonaisuuksien hahmottamiskykyä sekä monitieteistä näkemystä, jotta suunnittelu- ja päätöksentekoprosessi muodostuisi riittävän kattavaksi ja monipuoliseksi.

LÄHTEET

- /1/ Ajomaa, H & Kantola, T & Simojoki, T. 1993. Kansalaisten osallistuminen liikennepolitiikassa. Pasilanväylän yleissuunnittelun arviointi. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita (5) 1993. Helsinki.
- /2/ Alueelliset ympäristökeskukset. 1994. Ympäristöhallinnon uudistamisprojekti. Luonnos. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- /3/ Davidoff, P & Reiner, T. A. 1973. A Choice Theory of Planning. Teoksessa Faludi (toim): A Reader in Planning Theory. Urban and Regional Planning Series, Vol.5. Pergamon Press, Oxford: 11-39.
- /4/ Desario, J & Langton, S. 1987. Citizen Participation and Technocracy. Teoksessa: Citizen Participation in Public Decision Making. Greenwood Press. Connecticut.
- /5/ Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994. Asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 25.8.1994. Helsinki.
- /6/ Environmental Impact Assessment of Roads. 1994. Road Transport Research Programme. OECD. France, Paris.
- /7/ Hahtola, K. 1987. Ympäristöpolitiikka - yhteensovittamista ja yhteistyötä - haaste hallinnolle, virkamiehille ja koulutukselle. Monistesarjassa: Viranomaisyhteistyö ympäristönhoidossa. Helsingin yliopiston neuvontaopin ja täydennyskoulutuksen keskus, monistesarja 12/87. Helsinki.
- /8/ Hallituksen esitys eduskunnalle maantieliksi. 1992. Tielaitoksen luonnos. Tiehallitus. Helsinki.
- /9/ Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi. 1994. Ympäristöministeriön ympäristöhallinto-projektin valmistelema ehdotus 17.5.1994. Ympäristöministeriö. Helsinki.
- /10/ Hurmeranta, J. 1993. Lausunnot maankäytön ohjauksen uudistamisesta - lainvalmistelu etenee. Kaavoitus ja rakentaminen (4): 3-5.
- /11/ Jouhikainen, R. 1994. Haastattelu. Uudenmaan liitto. Helsinki.

- /12/ Kaupunkiseudun liikennejärjestelmän suunnittelu - yksityiskohdistusta toimenpidekokonaisuuksiin. 1994. Liikenneministeriö. Helsinki.
- /13/ Kosama, T. 1990. Alueellinen demokratia kuntasuunnittelussa. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus. Julkaisuja B 62. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.
- /14/ Koski, U & Heikkinen, I. 1994. Alueellisille yhteistoimintapäiville (31.5.-1.6.1994) valmisteltu aihe: seutu- ja aluepoliittisessa suunnittelussa tarpeelliset ympäristövaikutusten arvioinnit. Ympäristöministeriö, alueiden käytön osasto. Helsinki.
- /15/ Kosola, M. 1990. Kokemuksia osallistumisesta ja vaikutusten arvioinnista vesiensuojelun suunnittelussa. Vesi- ja ympäristöhallituksen julkaisuja. Sarja A, nro 62. Helsinki.
- /16/ Kujala, S. 1993. Kuusamon keskustan liikennejärjestelyt ja ympäristö - yleissuunnittelu asukkaiden näkökulmasta. Tielaitoksen selvityksiä 84/1993. Tielaitoksen keskushallinto. Helsinki.
- /17/ Kuusamon keskustan liikennejärjestelyt ja ympäristö - yleissuunnittelun osallistumismenettely. Tielaitoksen selvityksiä 85/1993. Tielaitoksen keskushallinto. Helsinki.
- /18/ Laki alueiden kehittämisestä. 15.12.1993. Suomen säädöskokoelma N:o 1135-1138.
- /19/ Lehtonen, M. 1991. Kansalaisten osallistuminen tiensuunnitteluun. Muurla - Lohjanharju vaihtoehtoselvityksen arviointi. Tielaitoksen selvityksiä 36/1991. Tiehallitus, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /20/ Lempinen, A. 1994. Haastattelu. Uudenmaan liitto. Helsinki.
- /21/ Leskinen, A. 1994. Environmental Planning as Learning: The Principles of Negotiation, the Disaggregative Decision - Making Method and Parallel Organisation in Developing The Road Administration. Helsingin yliopisto, Taloustieteen laitos. Julkaisuja No 5, maankäytön ekonomia.
- /22/ Leskinen, A, Salminen, P & Turtiainen, M. 1991. Ympäristövaikutusten arviointiprosessin perusteet. Helsingin yliopisto, Maankäytön ekonomian laitos. Julkaisuja 10/1991: 11-15.

- /23/ Maankäytön ohjauksen uudistaminen. 1993. Ympäristöministeriön työryhmän mietintö. Työryhmän raportti 1/1993. Ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto. Helsinki.
- /24/ Mykkänen, A. 1993. Valtion tulosohtatun aluehallinnon ja kansanvaltaisen maakunnallisen päätöksenteon yhdistäminen strategisissa linjauksissa. Regiooni (4): 3-7.
- /25/ Niemi, J. 1994. Suomi alueiden Euroopassa. Helsingin Sanomat 31.1.1994.
- /26/ Okkonen, V. 1992. Vuorovaikutteinen liikennesuunnittelu. Teoksessa: Liikennesuunnittelu, liikennetekniikan seminaari 1991-1992. Teknillinen korkeakoulu, Liikennetekniikan laitos. Julkaisu nro 76. Otaniemi. Espoo.
- /27/ Osallistuminen ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioiminen vesiensuojelun suunnittelussa. 1986. Vesihallitus. Monistesarja nro 418. Helsinki.
- /28/ Paldanius, J. 1992. Kansalaisten osallistuminen energiapolitiikkaan. Institutionaalisen ja omaehtoisen osallistumisen kehittämismäkökohtia. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisuja 11/1992. Ykköspaino. Helsinki.
- /29/ Pasilanväylän jälkitutkimus, osa II. 1994. Luonnos 29.5.1994. Tielaitos, tiehallinto. Helsinki.
- /30/ Pirkanmaan aluepolitiikan toteuttamissuunnitelma. 1994. Pirkanmaan liiton luonnos. Tampere.
- /31/ Rusanen, P. 1994. Muistio maankäytön ohjauksen/rakennuslain uudistuksesta 2.6.1994.
- /32/ Sewell, W. R. D. & Coppock, J. T. 1977. Public Participation in Planning. The Gresham Press, Old Woking, Surrey.
- /33/ Suunnittelustrategia. 1994. Tielaitoksen selvityksiä 1/1994. Tielaitos, tiehallinto. Helsinki.
- /34/ Söderbaum, P. 1986. Beslutsunderlag. Ensidiga eller allsidiga utredningar. Doxa. Lund.

- /35/ Tarveselvitys. Sisältö ja esittämistapa. 1994. Tiensuunnittelun ohjaus. Tielaitoksen keskushallinto/tiehallinto. Helsinki.
- /36/ Thompson, I. D. 1987. The Myth of Integrated Wildlife/Forestry Management. Queen's Quarterly 94(3): 609-621.
- /37/ Tielakiin alueellisten ympäristökeskusten perustamisen johdosta aiheutuvat muutokset. 1994. Luonnos nro 4, 19.5.1994. Tielaitoksen keskushallinto, hallinnon palvelukeskus. Helsinki.
- /38/ Tiesuunnitelma - sisältö ja esitystapa. 1992. Tiensuunnittelun ohjaus. Tiehallitus, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /39/ Uudenmaan läänin tieympäristöyhteistyöryhmä. 1993. Toimintakertomus vuosilta 1991-1993. Tielaitos, Uudenmaan tiepiiri. Helsinki.
- /40/ Valtatie 3, vuoropuhelun arviointi. 1993. Tielaitoksen selvityksiä 55/1993. Tielaitos, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /41/ Valtioneuvoston periaatepäätös toimenpiteistä keskushallinnon ja aluehallinnon uudistamiseksi. 1993. Valtiovarainministeriö. Helsinki.
- /42/ Valtioneuvoston päätös alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisista tavoiteohjelmista. 30.12.1993. Sisäasiainministeriön tiedote. Helsinki.
- /43/ Vilander, M. 1993. Liikennepolitiikan ympäristövaikutusten arviointi - esiselvitys. Liikenneministeriön julkaisuja 12/1993. Helsinki.
- /44/ Välikangas, A. E. 1993. Tavoiteohjelmilla suunnataan alueiden kehittämistä. Regiooni (4): 3-5.
- /45/ Westermarck, R. 1994. Haastattelu. Tielaitos, Uudenmaan tiepiiri. Helsinki.
- /46/ Yleiset tiet kaava-alueilla - kaavojen vaikutus tienpitoon, kaavoitus yleisten teiden kannalta, yhteistyö. 1992. Ohje. Tiehallitus. Helsinki.
- /47/ Yleiskaavoituksen ja tien yleissuunnittelun kytkentä. 1991. Tielaitoksen selvityksiä 6/1991. Tiehallitus, kehittämiskeskus. Helsinki.

- /48/ Yleissuunnitelma - sisältö ja esittämistapa. 1992. Tiensuunnittelun ohjaus. Tiehallitus. Helsinki.
- /49/ Ylistaron keskustan teiden suunnittelu asukkaiden näkökulmasta. 1993. Tielaitoksen selvityksiä 61/1993. Tielaitos, tienpidon suunnittelu. Helsinki.
- /50/ Ympäristöpainotteinen taajamatie Ylistarossa - yleissuunnittelun arviointi. 1993. Tielaitoksen selvityksiä 50/1993. Tielaitoksen keskushallinto. Helsinki.
- /51/ Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Kokeilu tiehankkeissa I. 1993. Tielaitoksen sisäisiä julkaisuja 9/1993. Tielaitos, kehittämis-keskus. Helsinki.
- /52/ Ympäristövaikutusten arviointimenettely tiehankkeiden suunnittelussa. 1992. Tiehallitus, kehittämiskeskus. Helsinki.
- /53/ YVA-lain toimeenpano; yhteysviranomaisen tehtävät. 1994. Työryhmän mietintö 3 1994. Ympäristöministeriö, ympäristöpolitiikan osasto. Helsinki.

TIELAITOKSEN SELVITYKSIÄ

- 17/1994 Liikenteen ja maankäytön vuorovaikutus; Vaikutusten arviointia pääkaupunkiseudun MEPLAN-koemallilla. TIEL 3200227
- 18/1994 Liikenne palvelee ja muuttaa yhdyskuntaa - maankäytön ja liikenteen vuorovaikutus. TIEL 3200228
- 19/1994 Kelin kokemisen, rengaskunnon ja rengastyypin vaikutus nopeuskäyttäytymiseen. TIEL 3200229
- 20/1994 Kansalaisten ja suunnittelijoiden vuoropuhelu Pasilanväylän yleissuunnittelussa. TIEL 3200230
- 21/1994 HOV-ratkaisut; Liikenteen hallintaprojekti S6. TIEL 3200231
- 22/1994 Nopeus-liikennefunktioiden muodostaminen LAM-aineistosta. TIEL 3200232
- 23/1994 Selvitys tavanomaisen risteys- tai vesistö sillan rakennuttamisesta. TIEL 320233
- 24/1994 Tien pohja- ja päällysrakenteet - tutkimusohjelma (TPPT); Työn toiminta- ja laatusuunnitelma vuodelle 1994. TIEL 3200234
- 25/1994 Bitumistabilointi. TIEL 3200235
- 26/1994 Meluntorjunta ja tieympäristörakenteet kaupunkikuvassa; Tutustumismatka Ranskaan ja Espanjaan. TIEL 3200236
- 28/1994 Sitomattomien kerrostien kiviainesten muodonmuutosominaisuudet: vuoden 1993 kuormituskokeet. TIEL 3200238
- 29/1994 Kokeneiden ja kokemattomien kuljettajien tilanteen hallinta eräissä liikennetilanteissa. TIEL 3200239
- 30/1994 Kallioleikkaukset. TIEL 3200240
- 31/1994 Ohituskaistatien liikennevirran perusominaisuudet. TIEL 3200241
- 32/1994 Moottori- ja moottoriliikenneteiden onnettomuudet 1988-92. TIEL 3200242
- 33/1994 Pasilanväylän vuoropuhelun ongelmat. Keskushallinto
- 34/1994 Talvirengastutkimus: Talvirenkaiden kulumis- ja kitkaominaisuuksien vertailu sekä käyttö ja kunto talvikaudella 1993-94. TIEL 3200243
- 35/1994 Ajokäyttäytyminen ohituskaistatiellä. TIEL 3200244
- 36/1994 Kaupunkimoottoriväylän utopiat. TIEL 3200245
- 37/1994 Taajamakeskusten ohikulkuteiden liikenneturvallisuus ja ympäristöön sopeuttaminen. TIEL 3200246
- 38/1994 Tiestön kunnossapito vähemmällä suolauksella. Loppuraportti väestön asenteista Kuopion läänin kokeiluun talvikausina 1992-1994. TIEL 3200247
- 39/1994 Tiepenkereen siirtymärakenteet pehmeikölle. TIEL 3200248
- 40/1994 Liikenne ja taajamarakenne. TIEL 3200249